



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

조경학석사 학위논문

세운상가 일대 재정비계획에 있어
‘보존’ 논의의 형성과정과 주요 쟁점 분석

Analysis of the Formation of the ‘Preservation’
Discourse and Key Issues Regarding
the Se-woon District Redevelopment Plan

2019년 8월

서울대학교 환경대학원

환경조경학과

송 아 라

세운상가 일대 재정비계획에 있어 ‘보존’ 논의의 형성과정과 주요 쟁점 분석

지도교수 서 예 례

이 논문을 조경학석사 학위논문으로 제출함
2019년 4월

서울대학교 환경대학원
환경조경학과
송 아 라

송아라의 석사 학위논문을 인준함
2019년 6월

위 원 장

김 경 인



부위원장

김 세 훈



위 원

최예지



세운상가 일대 재정비계획에 있어 ‘보존’ 논의의 형성과정과 주요 쟁점 분석

서울대학교 환경대학원 환경조경학과
송 아 라

위 논문은 서울대학교 및 환경대학원 환경조경학과 학위논문
관련 규정에 의거하여 심사위원의 지도과정을 충실히
이수하였음을 확인합니다.

2019년 8월

위 원 장 조영민 (서울대학교 환경대학원 교수)

부위원장 김세훈 (서울대학교 환경대학원 교수)

위 원 서예진 (서울대학교 환경대학원 교수)

국문초록

세운상가 일대 재정비계획에 있어 ‘보존’ 논의의 형성과정과 주요 쟁점 분석

2019년 1월 을지로와 세운상가 일대를 배경으로 촉발된 보존논의는 30년 넘게 진행되어 온 재정비사업을 일시중단시켰다. 이 논의의 중심에는 세운상가 군, 도심제조업, 옛 도시구조, 생활유산 등이 있다. 이들은 기존 보존논의에서 ‘유산’으로 여겨지지 않았으며, 법적으로 보호할 수 없는 영역에 있었다. 민선 5기에 들어 ‘역사도심’과 ‘고쳐쓰는 도시’를 표방하는 서울시는 재정비사업에 대한 반성과 함께 현재 촉발된 보존논의에 대한 여러 차원의 대책을 마련하고 있다. 지금까지 세운상가 일대의 재정비계획은 점차 사회적으로 형성된 보존논의를 반영하는 방식으로 바뀌어왔다. 하지만 이 과정에서 시행착오가 있었고, 중국에는 일부 구역의 철거가 진행되자 사업을 단번에 잠정중단 시키게 되었다. 따라서 보존에 관한 논의가 무엇을 대상으로, 어떤 맥락에서 형성되어 왔으며, 이런 논의가 계획에 어떻게 반영됐는지를 파악하는 것은 현시점에서 매우 필요하다.

본 연구에서는 세운상가 일대의 재개발계획이 변화하는 과정에서 사회적으로 가치가 있다고 여겨지는 것들을 대상으로 한 보존논의가 형성되는 과정에 집중하고자 한다. 이를 위해 문헌(공문서, 정책보고서, 연구보고서, 신문기사, 회의록 등)을 주 자료로 사용하여 논의의 골격을 형성했으며, 부수적으로 이해관계자와 밀접한 정보를 확보하고, 객관성에 대해 검증하기 위해 추가적인 전화, 면담을 수행했다. 그 밖에도 각종 언론 및 방송 인터뷰, 심포지엄 등 공식적인 자리에서 발의 내용과 질의응답 시간 등을 활용하여 연구자 개인이 접근

하기 어려운 인물의 의견을 채집했다.

재정비촉진계획 수립 이전에는 공공에서 ‘수도권 인구 규제’를 명목으로 펼친 강력한 이전정책으로 인해 파생된 여러 이슈를 정리했다. 2009년 재정비촉진계획의 수립단계에서는 생태·역사성의 보존이라는 개념으로 개발사업을 덮어씌우는 형태를 보였다. 그 속에서 보존은 대부분 대상의 선별과 흔적 남기기의 방식으로 수행되었다. 여기서 보존논의는 주로 심의 및 자문을 하는 전문가들에 의해 제시되었고 계획에 반영되었다. 다음으로 2009년의 재정비촉진계획이 전면 백지화되는 데에는 공공기관(서울시-문화재청), 주민(세운상가 군-주변부) 간의 견해 차이가 가장 큰 원인을 제공했다. 결과적으로 사업성을 잃게 되었고, 이에 더해 주민들 간의 갈등과 세운상가 군의 보존논의 재점화로 인해 사업이 전면 백지화되었다.

재정비촉진계획 변경과정에서 주요 행위자는 공공과 전문가였다. 주민들과의 소통을 위해 공공에서는 공청회 등의 통로를 활용했지만 서로 대립하는 관계로 한정되었다. 또한, 계획에 담긴 보존논의도 도심제조업과 옛 도시조직 등에 대한 소극적인 방식을 취하고 있다. 도심산업을 보호하고 개발의 속도를 늦추는 것이 목표였던 계획은 소극적인 방식으로 인해 개발을 초래하게 되었다. 최근 세운 3구역 일부의 철거로 인해 보존논의는 사회적으로 크게 이슈화되었고, 이로 인해 더욱 다양한 행위자들이 활발하게 보존논의 형성에 참여하게 되었다. 공공에서도 제도적·비제도적인 의사소통통로를 마련하고, 제조업과 생활유산 등을 비롯한 여러 보존대상을 보존을 위해 노력하고 있다. 하지만 아직까지는 일대의 보존을 주장하는 주민·시민단체·시민과 대립적인 관계에 있다.

보존논의는 도시의 문화적 정체성과 삶의 질을 구성하는 요소이다. 또한, 이는 사회적인 의논, 논쟁, 실천의 결과물이며, 이 결과물은 다시 사회의 정체성을 규정한다. 따라서, 본 연구는 통시적인 관점에서 보존논의의 흐름을 살펴봄으로써 시대상과 가치관을 읽을 수 있다는 의의가 있다. 또한, 보존논의를 형

성하고 있는 주체와 공공이 대립하고 있는 상황에서 행위자 별 보존가치에 대한 입장정리를 시도했다. 이를 통해 이미 합의된 가치에 대한 사회적 갈등을 축소하고, 사회적인 합의의 기초자료로 활용될 수 있다.

주요어 : 세운상가, 세운재정비촉진지구, 도심제조업, 재개발, 보존
학 번 : 2017-28538

목 차

제1장 서론

1절 연구의 배경 및 목적	01
1. 연구의 배경	01
2. 연구의 목적	04
2절 연구의 범위 및 방법	05
1. 연구의 범위	05
2. 연구의 방법	07
3절 논문의 구성	11

제2장 세운상가 일대에 관한 이해와 도시에서의 보존논의

1절 세운상가 일대에 관한 이해	12
1. 지역 개요 및 현황	12
2. 세운상가 일대 형성과정	24
2절 도시에서 보존논의의 형성과정	28
1. 보존의 개념과 방식	28
2. 도시에서의 보존논의	32
3절 기존연구 검토	38
1. 세운상가 일대에 관한 연구	38
2. 보존논의의 형성에 관한 연구	42
3. 기존연구와의 차별성	45
4절 연구의 틀	46

제3장 세운상가 일대 보존논의 형성과정

1절 세운상가 군	48
1. 세운상가 군 존치, 산책로 (1979~1995)	48
2. 세운상가 군 철거, 상징 녹지축 (1995~2010)	55
3. 세운상가 군 존치, 입체보행녹지축 (2010~)	71
4. 소결	78
2절 세운상가 주변부	80
1. 소단위개발 (1979~2000)	80
2. 통합개발 (2002~2014)	90
3. 중·소규모 분할개발 (2014~2018)	103
4. 개발 전면 재검토 (2019~)	112
5. 소결	118

제4장 세운상가 일대 보존논의의 주요쟁점

1절 메가스트럭처로서 세운상가 군과 축의 논리	120
2절 바람직한 도심의 기능과 도심제조업의 가치	123
3절 도심제조업 보존논의의 사회적 형성	127
4절 개발단위 조절의 목적과 옛 도시구조 보존	131

제5장 결론

1절 연구 요약	137
2절 연구의 한계 및 의의	141

[참고문헌]	143
--------------	-----

[부록]	154
------------	-----

표 목 차

[표 1-1] 정책 및 계획 문헌자료	8
[표 1-2] 참가 포럼 및 주요 발언자	9
[표 2-1] 세운상가군 착공·준공일	13
[표 2-2] 세운상가 일대 1층 용도분포 비교	14
[표 2-3] 산업재 세부 분포율 비교	14
[표 2-4] 근현대 건축자산 보존수법	31
[표 3-1] 세운재정비촉진계획 변경 과정	73
[표 3-2] 移轉對象 機能內譯(이전대상 기능내역)	81
[표 3-3] 도심부 관리 기본계획	86
[표 3-4] 청계천 복원사업	90
[표 3-5] 도심부 발전계획	93
[표 3-6] 구역별 정비유형 설정 기준	106
[표 3-7] 도시재생활성화계획 변경 계획(안) 거점시설	116
[표 4-1] 시민단체 보도자료 및 성명서	128
[부록 1] 세운상가 일대 계획 변천과정	154
[부록 3] 도시재정비위원회 회의록 정리본	159
[부록 4] 역사도심관리계획: 세운상가 일대 역사문화자원	164

그림 목 차

[그림 1-1] 도심부 제조업의 분포 현황	2
[그림 1-2] 세운재정비촉진계획(기정, 2009)	5
[그림 1-3] 세운재정비촉진계획(변경, 2014)	5
[그림 2-1] 세운상가 일대 (2019년 1월 기준)	12
[그림 2-2] 세운상가 군 용도 변화	13
[그림 2-3] 건축물 현황(2019년 1월 기준)	16
[그림 2-4] 재정비사업 시행 현황(2019년 1월 기준)	17
[그림 2-5] 세운 3-1·4·5구역	18
[그림 2-6] 세운 3-2·6·7구역	18
[그림 2-7] 세운 3-3·8·9·10구역	18
[그림 2-8] 세운 4구역 조감도	19
[그림 2-9] 세운서울그라운즈	19
[그림 2-10] 세운 5구역	19
[그림 2-11] 세운 6-3-1·2구역	20
[그림 2-12] 세운 6-3-3구역	20
[그림 2-13] 세운 6-3-4구역	20
[그림 2-14] 세운 6-2-8구역	20
[그림 2-15] 세운재정비촉진지구 예상 조감도	21
[그림 2-16] 세운상가 일대 재생사업 개념도	22
[그림 2-17] 현대적 토속 조감도	23
[그림 2-18] 열린도시 플랫폼 조감도	23
[그림 2-19] 세운상가 일대 도시 골격 변화	24
[그림 2-20] 도시유산의 정의	36
[그림 2-21] 연구의 흐름	47

[그림 3-1] 서울 시가지분포도	48
[그림 3-2] 1986.05.27. 매일경제	49
[그림 3-3] 1990.02.15. 동아일보	49
[그림 3-4] 1979.02.26. 경향신문	52
[그림 3-5] 육경축, 수경축 구상도	52
[그림 3-6] 서울시 녹지체계도	53
[그림 3-7] 서울 및 수도권 인구증가율	55
[그림 3-8] 1995.07.29. 동아일보	58
[그림 3-9] 서울 녹지축 개념도	58
[그림 3-10] ‘중구도시기본계획(1995)’ 세운상가 일대 계획도	58
[그림 3-11] 도심부 관리 기본계획 상 녹지축	59
[그림 3-12] 렘콜하스+삼우 세운상가 4구역 조감도	62
[그림 3-13] 세운 녹지축 조감도	64
[그림 3-14] 세운재정비촉진계획 조감도(안)	65
[그림 3-15] 세운녹지축 기본계획(안)	66
[그림 3-16] 세운녹지축 조성 목적	66
[그림 3-17] 개발 단계 구분도	68
[그림 3-18] 세운초록띠 공원	69
[그림 3-19] 입체보행녹지축 조성(안)	76
[그림 3-20] 세운상가 일대 업종 현황	82
[그림 3-21] 1979 도심부재개발사업계획연구: 세운상가구역	85
[그림 3-22] 1984 세운상가 구역 재개발 사업계획	86
[그림 3-23] 1988 세운상가구역, 세운상가2,3구역 재개발사업계획	86
[그림 3-24] 도심부 지역별 관리기법	87
[그림 3-25] 소단위적응형개발 개념	88
[그림 3-26] 세운상가 일대 정비계획	95
[그림 3-27] 세운4구역 국제현상 당선안 조감도	96

[그림 3-28] 세운4구역 사업시행인가접수안 조감도	96
[그림 3-29] 토지이용계획도(기정)	98
[그림 3-30] 구역결정도(기정)	98
[그림 3-31] 배치(안)(기정)	98
[그림 3-32] 세운재정비촉진계획 기본구상도(기정)	99
[그림 3-33] 종묘와 세운4구역, 그리고 ‘종묘 녹지축’	101
[그림 3-34] 종묘에서 바라본 경관 시물레이션	103
[그림 3-35] 세운재정비촉진계획 비교	104
[그림 3-36] 토지이용계획도	105
[그림 3-37] 구역결정도	105
[그림 3-38] 높이계획 적용 시 스카이라인	107
[그림 3-39] 역사문화자원 요소	110
[그림 4-40] 세운상가 일대 공공부문 계획	111
[그림 3-41] 을지면옥 철거 논란 기사 1	112
[그림 3-42] 을지면옥 철거 논란 기사 2	112
[그림 3-43] 도시재생활성화계획 (변경)	116
[그림 4-1] 세운재정비촉진계획(2014) 개발전략	123
[그림 4-2] 세운 3구역 공사장 펜스에 붙은 이전 안내문	126
[그림 4-3] 세운 3-1,4,5구역 철거현장	127
[그림 4-4] 청계천을지로보존연대 기자회견	127
[그림 4-5] 박원순개인전 포스터	129
[그림 4-6] 포스터 펼기	129
[그림 4-7] 세운상가 일대 옛길 현황	134
[그림 4-8] 개발 진행 상황과 도로폭에 따른 지침	136
[부록 2-1] 도심부의 옛길	156
[부록 2-2] 도심부의 옛물길과 다리	156
[부록 2-3] 현존 근대건축 현황	157

[부록 2-4] 멸실유적 분포현황	157
[부록 2-5] 도심부 문화시설 분포	158

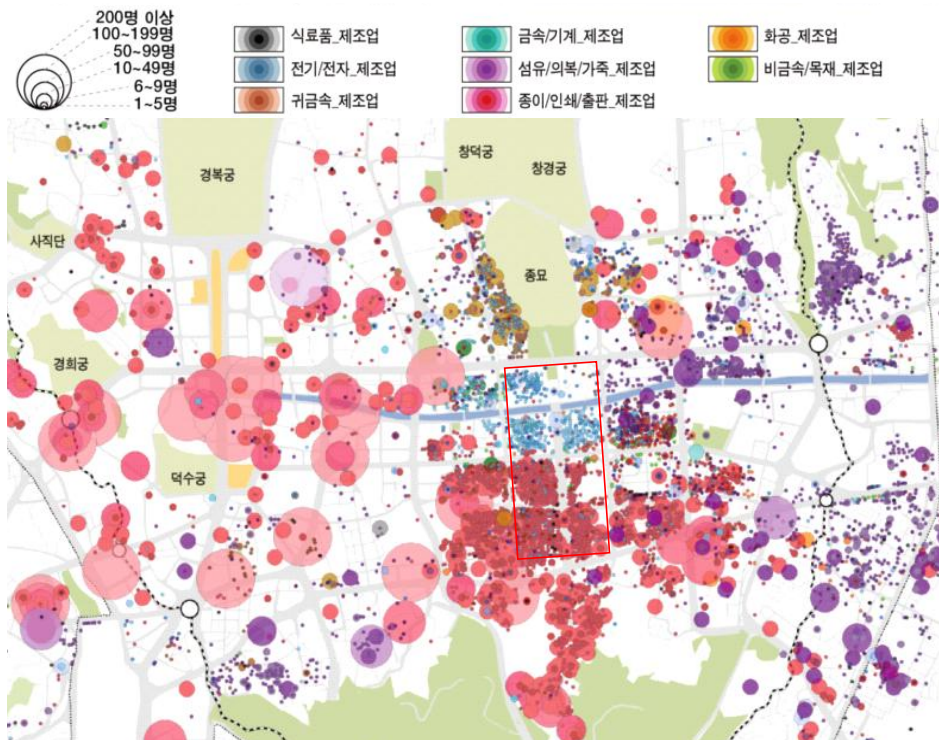
제1장 서론

1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

도시에서 보존에 관한 논의는 계속해서 확장되며 변화하고 있다. 지역사회와 국가는 가치있게 여기는 것들을 후세에 남기기 위해 각종 법제 등의 제도를 통해 보호해오고 있다(김병섭, 2018, p.50). 최근 들어 이 가치 대한 사회적인 판단 기준은 확대되고 있으며, 이러한 기준은 각종 법제, 도시관리계획, 정비사업, 정책 등에 담기기 시작했다. 즉, 같은 대상이라도 과거에는 철거 및 정비의 대상이었다가도 시간이 흐름에 따라 보존의 대상이 되는 것이다. 한국에서는 1962년 「문화재보호법」이 제정된 이후로 개정을 통해 보호의 대상을 확장해왔다. 과거에는 전근대의 유물 중 상대적으로 엄격한 판단 기준이 적용된 문화재만이 보존의 대상이었다. 그러나 점차 무형의 산물까지도 보존의 대상이 되었고, 최근에는 「서울특별시 미래유산 보존·관리 및 활용에 관한 조례」를 통해 근·현대의 유산까지도 보존하고자 하는 논의가 시작되고 있으며, 판단 기준 또한 느슨해졌다. 이러한 보존의 논의 변화는 최근 도시에서 여러 쟁점을 일으키고 있다.

그에 대한 예로 본 연구에서 사례로 다룰 세운상가 일대가 있다. 세운상가 일대의 중심에는 1960년대에 최초의 도심재개발을 통해 만들어진 세운상가 군이 있다. 그리고 그 주변부로 소규모의 제조업이 밀집해 있다. 구체적으로는 정밀가구, 공구, 귀금속, 시계, 베어링, 철물, 인쇄, 전자부품, 금속자재 등 다양한 소형 점포가 집적(그림 1-1)되어 산업생태계를 이루고 있다. 이 일대에는 1970년대 후반에 시작된 재개발 논의가 2019년 현재까지 진행되고 있다. 1995년 세운상가를 철거하고 거대한 선형의 공원으로 조성하며 세운상가 일대 구역 또한 전면철거해 통합 개발하겠다는 계획을 발표했고, 2009년 이



[그림 1-1] 도심부 제조업의 분포 현황

자료: 서울시(2015a, p.136)

내용이 재정비촉진계획에 담겼다. 이 계획은 실제로 실행에 옮겨져 녹지축의 1단계 구간에 해당하는 현대상가가 철거되고, 그 자리에 세운띠녹지공원이 조성되었다. 하지만 사업성 확보가 어려워지고 주민들의 반대가 심해져 이 사업은 전면 백지화되었다. 이후 재정비촉진계획은 2014년에 세운상가 군은 존치하며 주변 지역을 중·소규모 구역으로 나누어 개발하는 방식으로 전환하게 되었다. 2018년 12월에는 이 지역의 주거비율 상향을 통해 오피스텔, 아파트 등의 주거지를 대량으로 공급하는 계획을 발표했다. 이에 대한 여파로 세운재정비촉진지구 중 세운 3구역 중 일부가 사업이 촉진되어 철거가 진행되었다. 철거가 시작되자 지역 산업생태계 보존을 주장하는 지역주민, 시민단

1) 서울시 보도자료(2019)에서는 변경 사유를 '사업추진과정에서 통합개발에 따른 산업생태계 교란, 옛 도시조직 훼손, 생활터전 붕괴로 인한 사회적 갈등의 문제 발생'이라고 밝히고 있다.

체, 예술가를 비롯한 이해관계자들과 마찰이 생겼다. 또한, 철거된 구역 인근에 있는 을지면옥과 같은 노포가 없어질 위기에 놓였다는 소식이 언론으로 퍼졌다. 2019년 1월, 서울시는 ‘세운재정비촉진계획(변경)(2014)’에 ‘역사도심기본계획(2015)’ 상의 생활유산(을지면옥, 양미옥 등의 노포(老鋪))이 반영되지 않았으며, 이에 대한 반영 및 재검토를 위해 사업시행을 중단하고 정비사업계획을 연말까지 전면 재검토하겠다고 발표했다.²⁾

세운상가와 주변 을지로 부분은 사실 굉장히 섬세한 인문적 요소라든지, 시민들의 삶의 기억들과 또 때로는 그게 도심 산업의... 지금 쇠퇴하긴 했지만... 도심산업의 말하자면 생태계가 있는 곳입니다. 그게 너무나 오래되고 노후화하고 쇠퇴해서 재생하는 것은 필요해요. 그러다 보면 일부 철거도 하고 그럴 수 있는데, 그래도 그 계획 속에 우리가 좀 굉장히 시민들의 기억 속에 남아있는 을지면옥, 양미옥 뭐 이런 것들은 살리는 거 저는 좋다고 생각합니다. 그런데 그게 철거대상 속에 들어있었던 거예요. 저도 몰랐었어요. 사실.

-박원순 시장 인터뷰 中³⁾

지금까지 세운상가 일대의 재정비계획은 전면철거에서 세운상가 존치 및 개발구역 분할을 통한 옛 도시조직 보존으로, 또 최근에는 노포와 같은 생활유산의 보존계획을 반영하기 위해 잠정중단 된 상태이다. 즉, 이 일대의 재정비계획은 점차 사회적으로 형성된 보존논의를 반영하는 방식으로 바뀌어왔다. 하지만 이 과정에서 시행착오가 있었고, 중국에는 일부 구역의 철거까지 진행되자 사업을 단번에 잠정중단 시키게 되었다. 따라서 보존에 관한 논의가 무엇을 대상으로, 어떤 맥락에서 형성되었으며, 이런 논의가 계획에 어떻게 반영됐는지 파악하는 것은 현시점에서 필요하다.

2) 서울시 보도자료(2019). “서울시, 세운상가 일대 도심전통산업과 오래된 가게(老鋪) 보존 추진”. 역사도심재생과 (2019.01.23.)

3) tds 교통방송 라디오, 김어준의 뉴스공장. 2019.01.25.

2. 연구의 목적

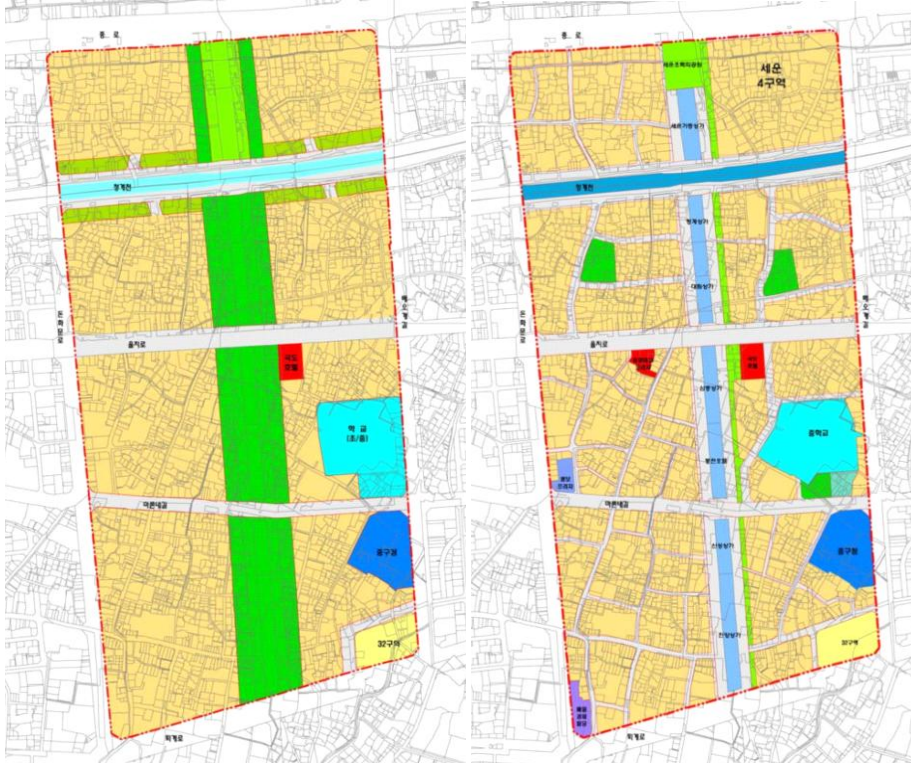
본 연구에서는 세운상가 일대의 재개발 논의가 시작된 시점부터 재정비계획의 수립되고 변화하는 과정에서 사회적으로 가치가 있다고 여겨지는 것들(세운상가군, 도심제조업, 옛 도시구조, 도시관광자원 등)을 대상으로 한 보존논의가 형성되는 과정에 집중하고자 한다.

첫째, 세운상가 일대의 재정비사업의 변경과정 속에서 대두되는 보존논의의 주요 대상을 특정하고, 논의의 흐름이 변화하는 과정을 시계열적으로 분석한다. 이를 통해 보존논의의 구체적인 대상과 맥락을 파악할 수 있다. 둘째, 보존논의의 형성과정에 참여한 주요 행위자가 누구지 파악하고, 이들의 논의 생산방식, 계획 반영 여부를 확인한다. 셋째, 이러한 분석을 바탕으로 세운상가 일대 보존대상의 가치 인식 변화과정을 해석하고, 재정비사업지구 안에서 보존논의에 관한 주요쟁점을 파악하고자 한다.

2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

1) 공간적 범위



[그림 1-2] 세운재정비촉진계획(기정, 2009) [그림 1-3] 세운재정비촉진계획(변경, 2014)

자료: 서울시(2014a, pp.13-14)

연구의 대상 사례를 선정함에 있어 개발과 보존에 관한 논의가 지속해서 진행됐고, ‘보존’의 대상이 문화재, 문화유산뿐만 아니라 더욱 다양한 차원⁴⁾에서 제기되고 있는 지역을 선택의 기준으로 삼았다.

4) 현재까지 보존에 관한 연구에서는 대부분 보존의 대상이 ‘문화재’, ‘문화유산’과 같이 법적으로 보호를 받는 또는 그에 동등한 가치가 있는 것에 한해서 진행되었다. 하지만 본 연구에서는 도시에서 보존의 논의에 관한 다양한 확장 현상을 관찰하기 위해 산업, 문화, 생활 등 비교적 다양한 분야의 유산이 보존의 대상으로 논의되고 있는 지역을 선정했다.

본 연구의 구체적인 공간적 범위는 현재 ‘세운재정비촉진지구’로 지정된 서울시 종로구 종로3가동 175-4번지 일대이다. 면적은 약 439,356.45㎡로 세운상가 주변 일대에 영세한 규모의 도심제조업이 집적된 구역이다. 세운재정비촉진지구는 2006년에 지정(서울특별시 고시 제2006-365호)되었고, 2009년에 촉진계획이 결정(서울특별시고시 제2009-107호; 그림 1-2)되었다. 이후 2014년 변경(서울특별시고시 제2014-119호; 그림 1-3)되었고, 2019년 1월 23일 서울시는 이 일대 재개발을 멈추고 전면재검토하기로 했다.

2) 시간적 범위

연구의 시간적 범위는 세운상가 일대의 재개발에 대한 논의가 시작⁵⁾되었던 1970년대 말 이후부터 현재(2019년 6월)까지다. 구체적으로 구분하자면 다음과 같다. 첫째, 세운상가 일대의 재정비계획이 수립되었던 초기 단계인 1970년대 후반부터 2000년대 초반이다. 이 시기에는 여러 차례에 걸쳐 계획이 수립되었으나, 사업화 단계에까지 이르지 못했다. 둘째, 본격적으로 세운상가 일대의 재정비촉진계획이 수립된 2000년대 초반부터 계획이 전면 백지화된 2010년까지다. 셋째, 세운재정비촉진계획이 변경 결정된 2010년부터 전면 재검토를 선언한 2019년 초이다. 이 시기에는 계획의 변경을 통해 당시의 보존논의를 반영하려 했으나 결국 보존논의가 이슈화되자 전면 재검토를 선언했다. 마지막으로 전면 재검토를 선언한 뒤 여러 보존논의가 발의되고 있는 최근(2019년 초~6월)까지 총 4시기로 구분하도록 하겠다.

5) 2000년대 이전까지 이 일대는 ‘도심부재개발사업계획연구 : 세운상가구역(1979)’, ‘세운상가 구역 재개발 사업계획(1984)’, ‘세운상가구역, 세운상가 2,3구역 재개발사업계획(1988)’ 등 총 3번에 걸쳐 계획이 수립되었으나 사업화 단계에는 이르지 못했다. (서울역사박물관, 2010)

2. 연구의 방법

1) 연구의 방법

본 연구는 세운상가 일대를 대상으로 보존논의의 형성과정과 그에 따른 쟁점에 대해 파악하기 위해 사례연구를 수행한다. 구체적으로는 세운상가 일대의 재정비촉진계획의 변경과정에서 보존논의가 형성되는 양상을 파악하고자 함인데, 이는 크게 문헌연구, 사례연구, 해석의 순서로 진행된다. 문헌연구를 통해서 연구의 이끌어 갈 이론적인 논의의 틀을 형성하고 기존 연구의 검토를 통해 연구의 차별성을 도출했다. 사례연구는 본격적인 보존논의 형성과정을 도출하려 했으며, 세운상가 일대 재정비사업 진행 과정에서 보존논의의 형성과정을 파악하기 위해 공공, 주민, 시민단체, 전문가 등의 주요 행위자가 발의한 자료를 토대로 논의 형성과정을 도출했다. 분석은 세운상가 군과 주변부로 나눠서 진행했다. 두 구역은 물론 같은 계획상에서 진행되었지만, 보존논의에 대해 결을 달리하기 때문이다. 이를 통해 세운상가 일대 보존논의 대상의 가치 인식변화와 보존논의 상의 주요 쟁점을 도출했다.

2) 연구의 자료

연구의 자료로는 크게 이론 및 선행연구 등의 학술 문헌 자료와 공공기관이 고시한 정책 및 계획자료·보도자료, 기타 문헌자료가 있다. 여기에 부수적으로 심층면담 자료와 대상 지역 답사를 통해 얻은 관찰자료를 활용했다.

먼저, 연구의 분석틀을 정립하기 위해 문헌연구를 토대로 관련 이론 및 선행연구를 조사한다. 이후 사례분석의 대상으로 도심부 관리계획과 세운상가 일대를 대상으로 촉발되었던 여러 사업을 살펴보았다. 서울시의 공문서를 비롯한 각종 뉴스 기사, 도심 재정비사업에 대한 여러 편의 논문 등 세운상가 일대의 재정비사업과 관련한 제반 문헌자료를 수집·분석하였다(표 1-1). 선행연구나 공공기관의 문서로 확인되지 않는 사례의 맥락을 확인하기 위해 연구

의 시간적 범위에 포함되는 주요 사건과 관련된 언론보도, 시민단체 성명서, 상인들의 주장을 담은 문서, 기자회견 자료 등도 포함한다. 또한, 세운상가 일대 재정비사업을 안건으로 상정한 도시재정비위원회 회의록⁶⁾도 연구의 자료로 활용했다.

[표 1-1] 정책 및 계획 문헌자료

구분	정책 및 사업계획 자료
2000년대 이전	도심부재개발사업계획연구 : 세운상가구역(1979), 세운상가 구역 재개발 사업계획(1984), 세운상가구역, 세운상가 2,3구역 재개발사업계획(1988)
2000년대 초반	도심부 관리 기본계획(2000), 도심부 관리 기본계획 부록(1999) 청계천복원 타당성 조사 및 기본계획(2003), 공청회 자료, 청계천 복원에 따른 도심부 발전계획(2004), 청계천 복원에 따른 발전방안 대토론회 자료집, 서울시 보도자료, 도심 재창조 종합계획(2007)
2014년 이후	1단계구간 재정비촉진계획 결정(서울특별시고시 제 2007-260호), 세운재정비촉진지구 재정비촉진계획 결정고시(서울특별시 고시 제2009-107호), 서울시 및 중구청 보도자료, 도시재정비위원회 회의록, 문화재청 심의 회의록, 문화재청 심의 발표자료 세운재정비촉진지구 재정비촉진계획 결정 변경(서울특별시고시 제2014-119호), 세운재정비촉진지구 재정비촉진계획 최종승인조서 및 최종도면(2014), 세운활성화자문(2017), 세운재정비촉진지구 내 옛 길 및 주변 도시경관 디자인 기본지침(2018), 서울시 보도자료, 도시재정비위원회 회의록, 도시관리계획위원회 심사보고서 세운상가일대 도시재생 활성화계획 보고서, 활성화계획 발표자료, 서울시 보도자료, 도시관리계획위원회 심사보고서 역사도심기본계획(2015), 역사도심관리지침(2015), 역사도심기본계획 부록(2015), 서울시 보도자료 세운재정비촉진계획 재정비 용역 과업내용서, 도시재생활성화 계획 변경 계획(안)

본 연구는 문헌조사를 주 자료로 사용하여 논의의 골격을 형성했으며, 부수

6) 회의록은 '열람'의 방식으로 확인할 수 있다. 당시 발언자의 이름은 가려져 있는 상태이며, 회의록에 대한 사진촬영 및 세세한 기록을 금하고 있다. 본 연구에 활용된 내용은 열람 당시 작성한 메모와 연구자의 기억을 바탕으로 재구성된 것이다. 이로 인해 발언한 위원의 성명, 정확한 문장 등을 명시하지 못했다는 한계가 있다. 하지만, 맥락, 중심적인 주장 등은 명확하게 구현했으며, 표면상으로 드러나지 않은 전문가, 공공 등의 논의를 파악할 수 있다는 데에 의의가 있다.

적으로 문헌조사를 통해 확인이 어려운 이해관계자(세운상가 군, 주변부의 상인, 기술인, 전문가 등)와 밀접한 정보를 확보하고, 객관성에 대해 검증하기 위해 추가적인 전화, 심층면담을 시행했다. 심층면담은 주로 사업의 경과나 그 과정에서 행위자의 역할, 주장 등에 집중했다. 그 밖에도 각종 언론 및 방송 인터뷰, 심포지엄 등 공식적인 자리에서 발의 내용과 질의응답 시간 등을 활용하여 연구자 개인이 접근하기 어려운 인물(특히 전문가와 공공)의 의견을 채집했다. 연구 기간 동안 참여한 행사와 참석 인사의 목록은 [표 1-2]와 같으며, 세운상가 일대와 관련해 열린 특강, 포럼, 심포지엄, 공청회 등이 여기에 포함된다.

[표 1-2] 참가 포럼 및 주요 발연자

행사명	일시 및 장소	주요 발연자
세운기술거버넌스 연구 집담회 '어느 지역, 어떤 제조, 무슨 산업'	2019.04.22. 세운청계상가 811호	이광한(해안건축) 유나경(PMA엔지니어링)
포용도시연구위원회 2019 세미나 '포용도시 관점에서 본 도심 속 공장'	2019.05.03. 한국과학기술관	심한별(서울대 아시아연구소)
세운 글로벌 포럼 '도시와 제조업의 미래'	2019.05.10. 세운홀	소준철(도시상공업연구자 네트워크) 권규상(국토연구원) 강우원(세종사이버대 교수) 에이드리안 비커리 힐 (시티즈 오브 메이킹 프로젝트) 아담 프리드먼 (프렛 커뮤니티 디벨롭먼트) 크리스티안 크룩 (VDI테크놀로지센터) 심한별(서울대 아시아연구소) 황지은(서울시립대학교) 박은선(리슨투데이)
건축가 승효상 특강 '메가시티가 아닌 메타시티'	2019.05.30. 서울대학교 환경대학원	승효상

세운상가 일대 도시재생활성화계획 변경 계획(안) 주민공청회	2019.05.31. 세운홀	조남준(서울시 역사도심재생과장) 박상섭(DA엔지니어링) 최도인(메타) 배웅규(중앙대 교수) 김기호(걷고싶은시민연대) 강우원(세종사이버대 교수)
-------------------------------------	--------------------	--

3절 논문의 구성

본 연구는 총 6장으로 구성되어 있으며 연구의 흐름은 다음과 같다. 크게는 이론적 논의와 선행연구 검토를 통한 분석의 틀 정립, 세운상가 일대 시대별 변화 분석, 공공의 계획 속 보존논의의 형성과 변화양상 분석, 보존논의에서의 주요쟁점 도출의 순서로 이뤄진다.

제2장 1절에서는 세운상가 일대에 대한 이해를 위해 지역의 현황 및 형성과정을 살펴보았다. 이를 통해 지역의 전반적인 맥락을 이해한다. 2절에서는 현재 도시를 배경으로 논의되고 있는 보존의 정의, 대상, 방식 등에 대해서 살펴보고, 보존의 개념이 변화하는 국제적인 흐름에 대해 파악했다. 또한, 도시적 차원에서 보존논의인 도시유산의 개념을 정리하고, 이와 관련한 국내의 제도를 정리했다. 다음으로 3절에서는 본 연구의 차별성을 입증하기 위한 기존연구를 검토한다. 위 논의를 바탕으로 이후 분석을 위한 틀을 세운다.

제3장에서는 세운상가 일대의 보존논의의 형성과정을 돌아보았다. 신문기사, 도시기본계획, 도심부 관리계획, 사업계획, 시민단체 성명문 등의 해당 대상과 시기에 관련한 다양한 자료를 참고했다. 여기서 검토 대상은 세운상가 일대에서 보존논의의 형성시기, 근거, 주요 행위자, 추구하던바, 계획에 반영된 보존방식 등이다. 1절은 세운상가 군, 2절은 주변부를 중심으로 정리했다.

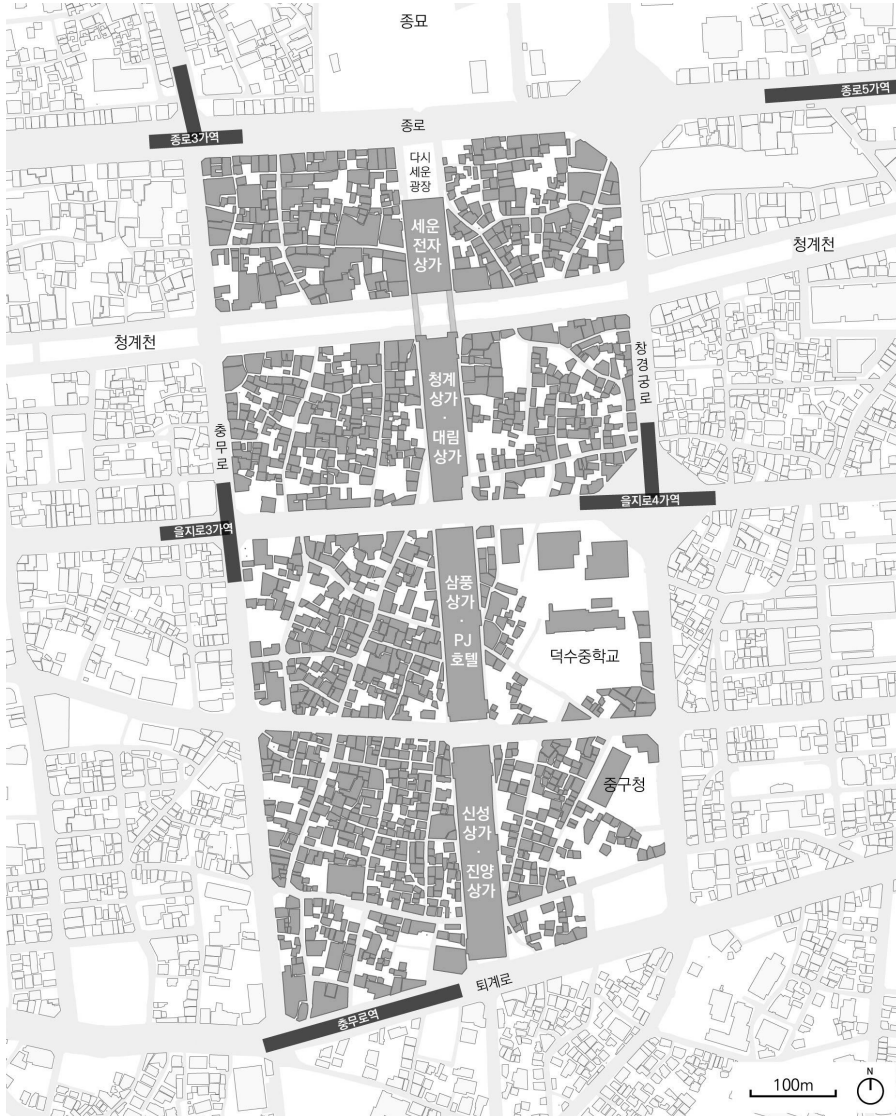
제5장은 앞서 살펴본 보존논의 형성과정을 통해 주요 쟁점과 의의를 해석하는 장이다. 주요쟁점은 세운상가 군, 도심 제조업, 옛 도시구조 등의 보존논의 대상과 관련해 정리했다. 해당 대상 보존논의의 시계열적 변화, 이 보존대상을 다루는 태도와 방식, 보존을 위한 법·제도적 한계, 계획 이면의 목적 등을 주로 다뤘다.

제6장은 결론으로 지금까지의 연구 내용을 바탕으로 세운상가 일대의 재정비사업과 보존논의 형성에 대한 주요쟁점과 의의 등을 종합하여 연구를 마무리한다.

제2장 세운상가 일대에 관한 이해와 도시에서의 보존논의

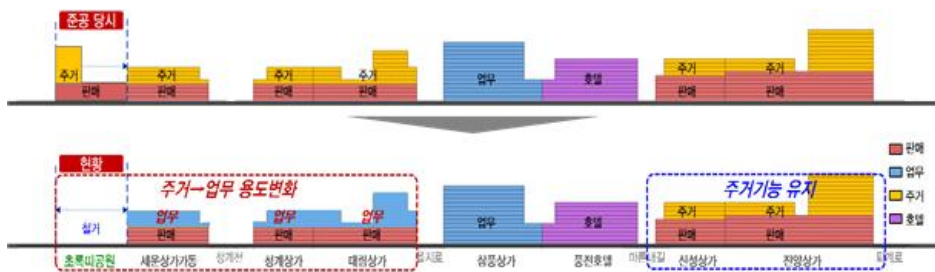
1절 세운상가 일대에 관한 이해

1. 지역 개요 및 현황



[그림 2-1] 세운상가 일대 (2019년 1월 기준)

세운상가 일대는 중구 광희동, 을지로동과 종로구 종로 1, 2, 3, 4가동 일대의 약 439,356.4㎡에 달하는 지역이다. 이 일대 전체가 일반상업지역으로 지정되어 있으며, 현시점에서 서울의 사대문 안에서 대규모로 개발이 가능한 유일한 지역이다(강승태, 2018). 북쪽으로는 종로(종로3가부터 종로4가), 서쪽으로는 을지로 3가, 동쪽으로 을지로 4가, 아래로는 충무로가 있다. 지하철역 또한 종로3가역, 을지로3가역, 을지로4가역, 충무로역 등이 있으며, 지하철 1, 2, 3, 4, 5호선을 모두 이용할 수 있다.



[그림 2-2] 세운상가 군 용도 변화

자료: 도시계획관리위원회(2016, p.9)

이 일대의 중심에는 약 1km 길이의 통칭 ‘세운상가’라 불리는 건물군이 있다. 현대상가(현재는 철거), 세운상가 가동, 청계상가, 대림상가, 삼풍상가, PJ호텔(구 풍전호텔, 2007년 리모델링), 신성상가, 진양상가 총 8개 동으로 이뤄져 있다. 이 세운상가 군은 1967년부터 1972년까지 차례로 건립⁷⁾되었으며, 국내 최초의 주상복합 아파트로 알려져 있다.⁸⁾ 가장 북쪽의 현대상가는 2009

7)

[표 2-1] 세운상가군 착공·준공일

구분	현대	세운	청계	대림	삼풍	풍전	신성	진양
착공	'66.10.20	'66.10.20	'66.11.15	'66.11.15	'67.10.10	'67.10.10	'67.10.10	'67.9.16
준공	'67.11.17	'67.11.17	'71.4.10	'72.6.15	'69.11.28	'81.12.31	'68.5.30	'70.5.23

자료: 도시계획관리위원회(2012, p.14)

8) 이에 대해서는 1966년 12월 23일 사용승인을 받은 ‘좌원아파트’가 최초의 주상복합 아파트라는 주장이 있다(황두진, 2016). 세운상가는 건립연도가 제각각이며, 현대상가와 세운상가 가동이 가장 먼저 만들어졌다. 세운상가

년 철거되어 ‘세운초록띠공원’이 조성되었으며, 현재는 ‘다시세운광장’으로 재조성되었다. 세운상가 군 내에는 여러 업종이 혼합되어 있다. 세운상가 가동은 주로 TV, 노래방 설비, 전자부품 등을 판매하며, 청계상가는 망치, 펜치, 공구류와 전자제품류, 대림상가는 조명, 오락기, 전자부품 판매, 삼풍상가는 출판물 인쇄·광고업, 풍전호텔은 호텔 숙박업, 신성상가는 인쇄·광고업체, 진양상가는 꽃, 혼수제품 등이 주요 판매품목이다(이재준, 2012).

[표 2-2] 세운상가 일대 1층 용도분포 비교

구분	1980s		2003		증감률 (%)
	개체수	비율(%)	개체수	비율(%)	
산업재(제작, 가공, 판매)	1095	28.62	3714	59.58	▲ 239.18
서비스	327	8.55	799	12.82	▽ 144.34
소비재(유통, 판매)	458	11.97	752	12.06	▽ 64.19
식품위생	640	16.73	397	6.37	▽ 37.97
주거	549	14.35	19	0.30	▽ 96.54
기타시설	757	19.79	553	8.87	▽ 26.95
합계	3826	100	6234	100	▲ 62.86

자료: 서울시(2004b, pp.52, 220)를 바탕으로 재구성

[표 2-3] 산업재 세부 분포율 비교

산업재 세부 구분	을지로 북측		을지로 남측	
	1980s	2003	1980s	2003
패션섬유	0.10	0.00	0.11	0.09
전기전자	19.10	32.39	0.32	0.31
산업원자재	1.08	1.86	2.07	5.02
화공화학	1.13	1.36	0.05	0.76
건축자재	1.54	1.38	0.69	1.11
기계금속	27.39	30.33	2.12	1.87
인쇄포장	0.36	0.40	0.48	36.03



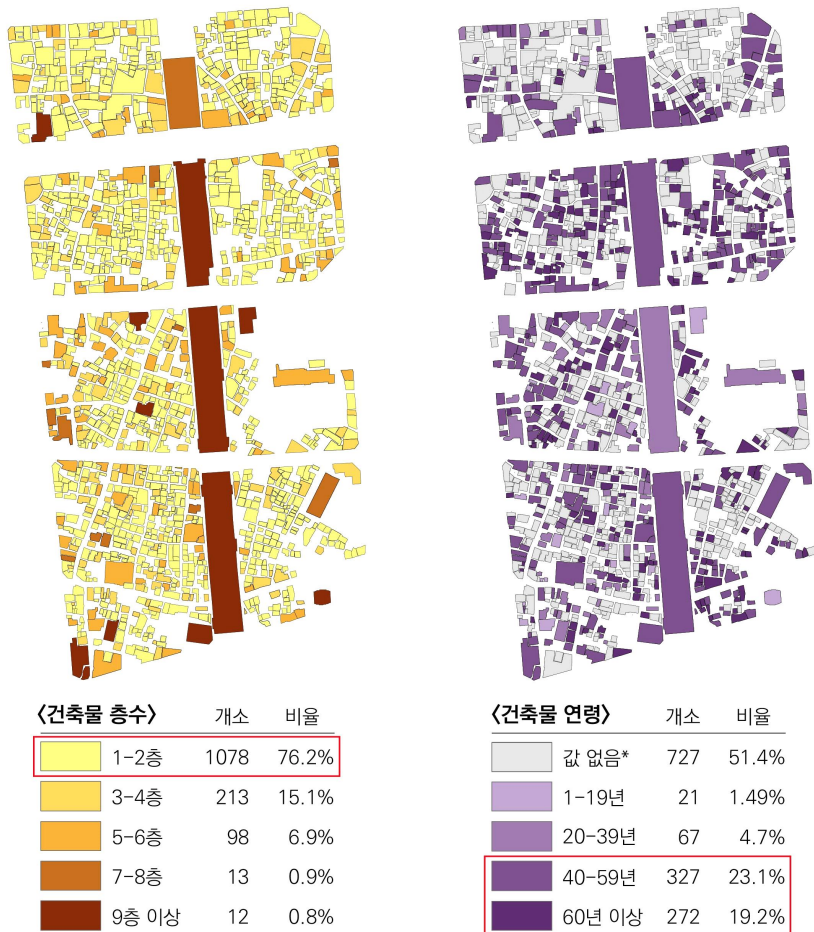
자료: 서울시(2004b, pp.52, 220)를 바탕으로 재구성

가동의 경우는 1967년 11월 17일에 사용승인을 받았으며, 현대상가 또한 같은 날 사용승인을 받았다.

세운상가 주변부에는 소규모 제조업체, 금속조립, 전기전자, 인쇄업, 건설기자재, 조명 등 약 10,000개의 다양한 업종이 집적되어 있다(서울역사박물관, 2010). [표 2-2]는 1980년대와 2003년의 세운상가 일대 1층의 용도분포를 비교한 자료이다. 자료에서 볼 수 있듯, 산업재(제작, 가공, 판매) 용도의 건물이 1980년대에 비해 239.18%가 증가해 점차 지역의 주요 업종이 산업재 쪽으로 변화했다. 그에 반해 서비스, 소비재, 식품위생, 주거 등의 용도 건물은 감소했다. 산업재 세부 분포를 살펴보면(표 2-3), 을지로를 기준으로 북측에는 전기전자 업종 32.39%, 기계금속업종 30.33%로 집중되어 있으며, 을지로 남측은 인쇄포장 업종이 36.03%로 우세하다. 즉, 이 지역의 주요 산업은 세운상가 내 전자제품 판매 수리업뿐만 아니라 그 일대에 분포해 있는 기계·금속관련 산업, 인쇄산업이라고 볼 수 있다. 이는 지역의 명칭에도 영향을 미쳤는데, 을지로 북측은 ‘청계천 공구상가’, ‘청계천 기계금속공장’으로 불리며, 을지로 남측은 ‘충무로 인쇄골목’으로 알려져 있다(서울역사박물관, 2010, p.97).

세운상가 군의 건설 이후 주변 지역의 개발은 계속해서 정체됐고, 70년대 후반 재개발구역으로 지정되면서 이 지역의 자율적인 물리적 환경개선은 멈췄다. 2019년 1월을 기준으로 지역에는 총 1414개⁹⁾의 건축물이 있으며, 그 중 1076동, 76.2%가 2층 이하의 건물이다. 1076동의 건축물 중 단층 건물은 552동(51.3%)이며 복층 건물은 525동(48.8%)이다. 대부분이 저층 건축물이며, 그 외의 고층건물은 지역 중심에 위치한 세운상가 군과 몇몇 재정비 된 건물이 있다. 건축물 연령을 살펴보면, 이 지역의 51.4%에 달하는 건물이 건축물대장 상의 사용승인 일자가 없다. 이는 두 가지로 해석할 수 있는데, 하나는 사용승인을 받지 않은 무허가 건축물인 경우와 사용승인은 받았지만 오래된 건물이라 건축물 대장상에 등록되지 않은 등의 경우다. 여러 계획상의 현황조사 결과를

9) 이 값은 국가공간정보포털의 건축물연령정보 상의 값이며, 1월에 구축된 정보다. 세운 3구역 일부 건축물이 철거되었지만, 현재 공개된 DB에 반영되지 않아 정확한 현황 파악에는 한계가 있다.



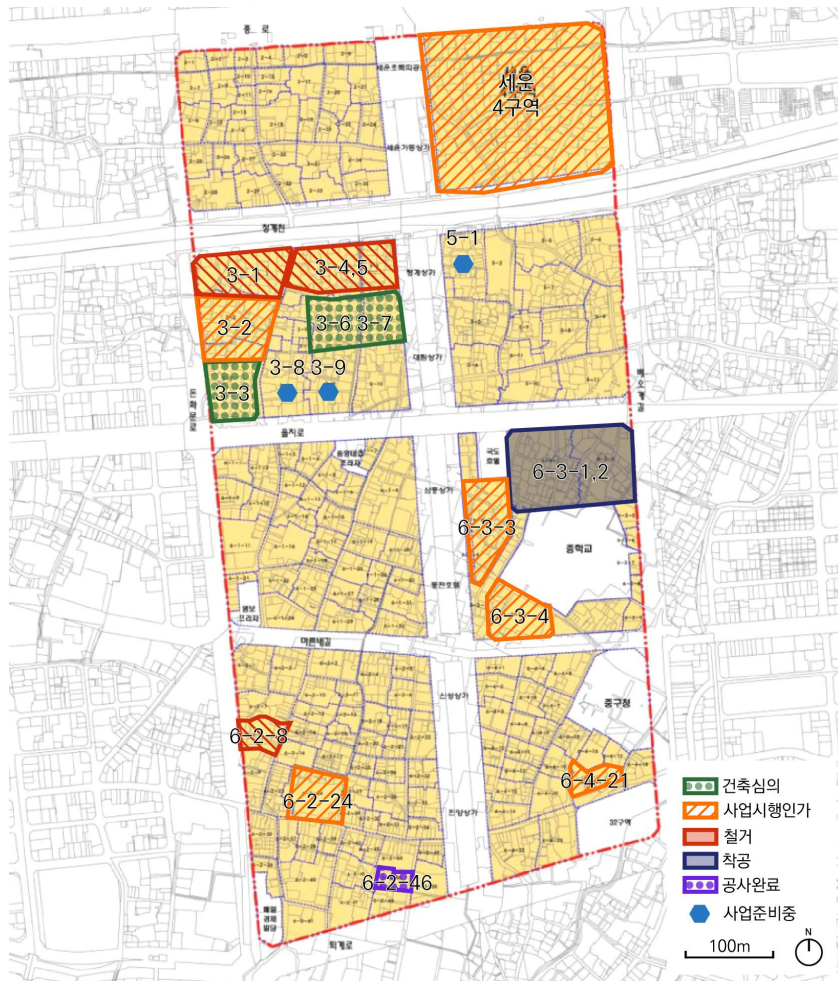
[그림 2-3] 건축물 현황(2019년 1월 기준)

자료: 국가공간정보포털 건축물연령정보

바탕으로 대부분이 1970년 이전에 지어진 건물로 추정한다. 이를 제외하고도 가장 높은 비율을 차지하는 것은 40년 이상 경과한 건물로 전체의 약 42.36%에 해당한다. 세운상가 군 자체도 준공 이후 40년 정도 경과한 상태다. 이 중 사용승인이 60년 이상 된 건물 또한 272동으로 적지 않은 편이다.

현재 세운상가 일대에서는 재정비사업과 재생사업이 동시에 이뤄지고 있다. 2006년 ‘세운재정비촉진지구’로 지정되었고, 2014년 같은 지역이 ‘세운상

가 일대 도시재생 활성화지역' 으로 지정되었다. 먼저, 재정비사업은 2006년 구역지정 후 2009년 '세운재정비촉진지구 재정비촉진계획' 이 수립되고 본격화되었다. 이후, 2014년 이 변경되면서 기존의 8개 블록으로 나뉘었던 구역을 171개 구역으로 세분화해서 재정비를 진행 중이다.¹⁰⁾ 목표연도는 2023년이며, 2019년 1월을 기준으로 [그림 2-4]와 같이 진행 중이다.



[그림 2-4] 재정비사업 시행 현황(2019년 1월 기준)

자료: 중구청 홈페이지(<http://www.junggu.seoul.kr/content.do?cmsid=12410>)를 바탕으로 구성

10) 초기 171개 구역으로 분화되었으나, 현재는 몇 개 구역에서 개발구역이 합쳐져 133개 구역으로 나뉘어있다.

세운재정비촉진지구는 2006년에 세워진 기정 계획에서는 8개 구역으로 나누어 있었다. 구역은 도로를 기준으로 나누었으며, 세운상가 군 또한 각각의 구역에 나누어 편입되어 있었다. 그러나 2014년 사업계획이 변경되면서 옛길, 옛물길 등의 형태를 따라 171개 구역으로 세분되었다. 구역별로 현재 진행되고 있는 개발계획은 다음과 같다.

먼저, 세운 3구역이다. 세운 3구역의 사업시행자는 한호건설이 만든 SPC ‘더센터시티제이차’이며, 2023년을 목표로 개발을 진행 중이다. 현재 10개의 세부구역 중 세운 3-1구역과 세운 3-4·5구역은 철거가 완료된 상태다. 이외에도 사업시행인가 후 사업계획 변경 중인 세운 3-2·6·7구역, 사업시행인가를 기다리고 있는 3-3구역, 사업준비 중인 세운 3-8·9·10구역 등이 있다(2019년 1월 기준). 모든 사업이 완료되면 세운 3구역에는 최고 26층 높이의 빌딩 총 6개가 지어질 예정이며, 공동주택 1862가구, 생활형 숙박시설(레지던스) 1026실, 업무·판매·문화시설 등이 들어선다(강승태, 2018).



[그림 2-5] 세운 3-1·4·5구역
자료: 한호건설(hanho.kr)



[그림 2-6] 세운 3-2·6·7구역
자료: 한호건설(hanho.kr)



[그림 2-7] 세운 3-3·8·9·10구역
자료: 한호건설(hanho.kr)

- | | | |
|---------------------|---------------------|---------------------|
| • 연면적: 130,951.08㎡ | • 연면적: 116,389.00㎡ | • 연면적: 189,475.70㎡ |
| • 규모: 지하 8층, 지상 27층 | • 규모: 지하 8층, 지상 25층 | • 규모: 지하 9층, 지상 26층 |
| • 용도: 공동주택, 근린생활시설 | • 용도: 공동주택, 오피스텔, 근 | • 용도: 공동주택, 오피스텔, 근 |
| • 최고높이: 89.99m | 린생활시설, 서비스레지던스 | 린생활시설, 업무시설 |
| | • 최고높이: 84.00m | • 최고높이: 88.50m |

세운 4구역의 사업시행자는 SH, 시공사는 코오롱글로벌으로 통합개발을 추진 중이다. 사업시행인가를 완료한 상태이며, 2021년 착공 2023년 준공을 목표로 한다. 호텔 2동 오피스텔 2동, 오피스 빌딩 5동 등 최고 18층 높이의 건물이 들어서며, 숙박·판매·업무 복합단지로 개발할 예정이다. 세운 4구역은 2017년 3월 국제지명현상설계를 통해 KCAP Architects&Planners (네덜란드)의 ‘서울세운그라운드즈(Seoul Sewoon Grounds)’가 선정되었다.



[그림 2-8] 세운 4구역 조감도
자료: 건설경제(2018)



[그림 2-9] 세운서울그라운드즈
자료: PROJECT SEOUL

세운 5구역은 세운 3구역과 마찬가지로 한호건설(THE E)이 구역 전체의 사업시행자로 선정되었다. 현재는 사업시행 준비 중으로 연면적 411,579.33㎡에 지하 9층, 지상 26층 규모로 건물이 들어설 예정이다. 오피스텔, 공동주택, 근린생활시설 등으로 활용될 예정이며 최고 높이는 90m로 계획되어있다.



[그림 2-10] 세운 5구역
자료: 한호건설(hanho.kr)

세운 6구역 중에는 세운 6-3구역이 가장 빠른 속도로 진행되고 있다. 세운 6-3구역의 시행자는 한호건설(더유니스타)로 세운 6-3-1·2구역은 현재 ‘써밋타워’가 착공되어 공정 대부분이 마무리된 상황이다. 지하 8층, 지상 20층 규모로 오피스, 근린생활시설 등이 들어서며, 준공 이후에는 대우건설 본사와

SK텔레콤의 제2사옥 등으로 활용할 예정이다(강승태, 2018). 이 외에도 세운 6-3-3구역에는 20층 규모의 공동주택 714가구(임대 52가구)와 세운 6-3-4구역 26층의 공동주택 614가구(임대 39가구) 건설이 사업시행인가 되었다. 세운 6-2-8구역은 관광숙박시설을 짓는 공사가 진행 중이다. 외국 관광객을 대상으로 하는 중저가 숙박시설이며, 총 16층 규모로 지어질 예정이다.



[그림 2-11] 세운 6-3-1·2구역
자료: 한호건설(hanho.kr)



[그림 2-12] 세운 6-3-3구역
자료: 한호건설(hanho.kr)



[그림 2-13] 세운 6-3-4구역
자료: 한호건설(hanho.kr)

- 연면적: 146,597.53㎡
- 규모: 지하 8층, 지상 20층
- 용도: 오피스, 근린생활시설
- 최고높이: 89.70m

- 연면적: 63,251.23㎡
- 규모: 지하 8층, 지상 20층
- 용도: 공동주택, 근린생활시설
- 최고높이: 68.10m

- 연면적: 51,674.54㎡
- 규모: 지하 9층, 지상 26층
- 용도: 공동주택, 근린생활시설
- 최고높이: 90.89m



[그림 2-14] 세운 6-2-8구역
자료: 엠와이앤씨(myenc.co.kr)



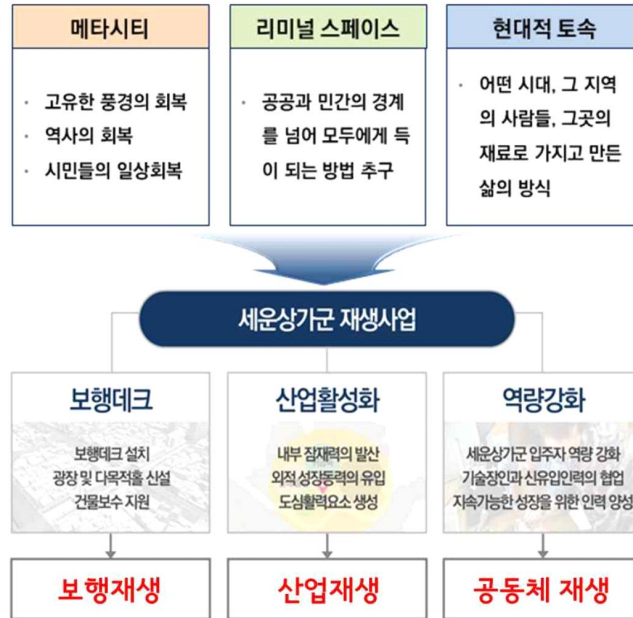
[그림 2-15] 세운재정비촉진지구 예상 조감도

자료: 한호건설(hanho.kr)

세운상가 일대 도시재생 활성화사업은 총 사업이 974억원 규모로 2014년부터 2019년까지를 목표로 진행 중이다. 도시재생사업의 유형은 서울형 도시재생 생활중심지 특화형 중 도심산업 활성화 사업이다. 생활중심지 특화형의 재생방향은 쇠퇴산업지역을 지역혁신거점으로 특화하는 것으로, 재생의 대상은 기존산업의 재활성화가 필요한 지역이 해당된다. 세운상가 일대 도시재생사업의 비전은 ‘세상의 기운을 다시모아 다시걷는 세운·다시찾는 세운·다시웃는 세운’이다. 세부 내용은 ①동서, 남북을 연결하는 보행네트워크 조성 ②거점공간 운영 ③ 세운상가 일대 지역자생력 강화 등이 있다. 재생사업의 미래상은 도시침술요법을 활용해 세운상가를 ‘문화·관광과 연계한 도심산업 거점(서울시, 2017)’으로 조성하는 것이다.

구체적인 활성화 계획 내용을 살펴보면 다음과 같다. 세부사업은 보행재생, 산업재생, 공동체재생으로 나뉘어있다. 보행재생은 세운상가 군 내에 공공공간을 조성하고, 세운상가 군을 잇는 보행네트워크를 구축하는 것이다. 산업재생에는 협업지원센터와 리빙랩을 운영하고, 전략기관을 유치하는 사업이 있다. 마지막으로 공동체재생에는 시민협의회 운영, 수리협동조합 설립, 주민공모사

업, 세운상가 군 시설 업그레이드, 젠트리피케이션 방지를 위한 상생협약 추진 등이 있다(도시계획관리위원회, 2016).



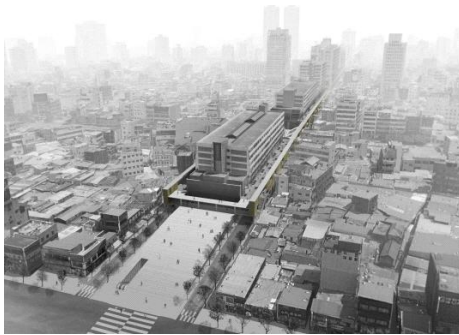
[그림 2-16] 세운상가 일대 재생사업 개념도

자료: 서울시(2017, p.44)

세운상가 일대 도시재생사업을 위해 ‘세운상가 활성화를 위한 공공공간 설계 국제현상공모’를 2차례에 걸쳐 시행했다. 먼저 1단계에는 이-스케이프의 ‘현대적 토속(Modern Vernacular)’이 당선되었다(그림 2-17). 당선된 안은 기존의 도시조직과 생활양식을 세운상가 데크, 내부 공간으로 자연스럽게 연결하며, 세운상가 군에 들어설 공중보행로에 모듈화된 박스를 놓는 계획이다. 이 계획을 바탕으로 2015년 2월에 시작한 1단계 구간 공공공간 조성사업은 2017년 9월 19일에 완공되었다. 1단계 사업을 통해 구체적으로는 ①기존 세운초록 띠공원 자리에 ‘다시세운광장’ 조성을 통한 복합문화공간화, ②세운상가와 청계·대림상가 사이에 ‘다시세운보행교(공중보행교)’ 신설, ③ 데크정비와

플랫폼셀 설치를 통한 거점공간 조성 등이 있다. 1단계 사업을 통해 조성된 거점공간은 데크위에 조성된 세운메이커스큐브 29개소, 아세아전자상가 3층에 있는 SE CLOUD, 지하 보일러실을 리모델링한 세운베이스먼트, 다시세운광장 하부에 있는 세운홀, 세운상가 옥상을 재조성한 서울옥상 등이 있다.

1단계 사업을 마무리하고 2018년 3월 27일부터 2단계 조성사업에 착수했다. 2단계에서는 ‘세운상가군 재생사업 공공공간 국제지명현상설계공모’를 시행했으며, 이탈리아 Modo Studio의 ‘열린 도시 플랫폼(A City Open Platform)’이 당선되었다(나창호, 2017; 그림 2-18). 2단계 사업을 통해 삼풍상가에서 진양상가, 남산까지 연결되는 입체보행축을 완성하게 된다. 2단계 조성사업은 2020년 5월 완공예정이다.

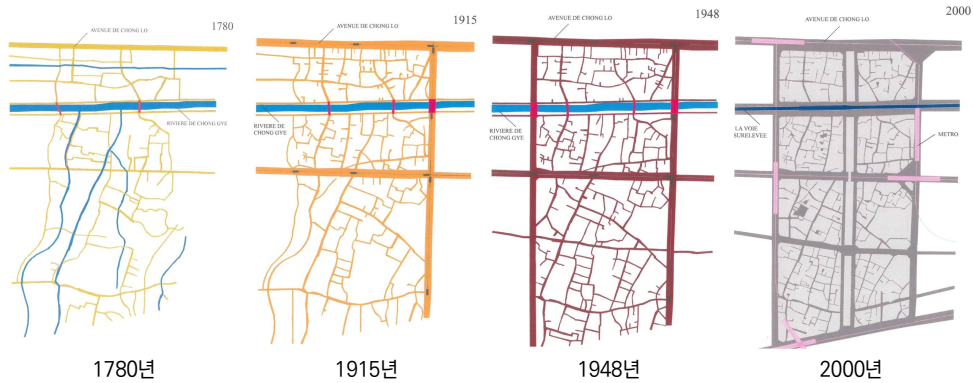


[그림 2-17] 현대적 토속 조감도
자료: 이경욱(2015)



[그림 2-18] 열린도시 플랫폼 조감도
자료: 이원율(2017)

2. 세운상가 일대 형성과정



[그림 2-19] 세운상가 일대 도시 골격 변화

자료: 서울시(2017, p.6)

세운상가 일대의 형성과정은 크게 네 시기로 구분할 수 있다. 먼저, 현재 도시 구조의 틀을 다진 1930년대다. 종로는 조선 시대에 이미 형성되었으며 그 외에 남측 돈화문길, 창경궁길, 을지로, 충무로 등은 일제강점기에 개설되었다. 1934년 도심 외곽으로는 일제의 토지구획정리사업으로 신시가지가 조성되었고, 도심 내부에서는 간선도로가 개설됐다(서울시, 2009a, p.12). 도로가 정비되면서 격자형을 띠게 되었으나, 블록 내부에는 조선 600년 동안 자연 발생한 세가로, 골목길과 필지가 부정형의 형태로 남게 되었다(강홍빈, 1999b, pp.11-12; 그림2-19). 또한, 이 일대는 일제강점기 전반기까지 각종 상가, 제조업, 일부 주거지와 공공시설 등이 입지한 곳이었다(서울역사박물관, 2010, p.10). 강우원(1996a)은 이 일대 도심제조업 밀집의 역사를 조선시대부터로 주장한다. 조선시대 중구에는 수공업장이 밀집했으며, 이런 제조기능의 밀집 양상이 일제강점기까지 이어졌고, 특히 이 시기에는 업종별, 규모별로 차별적인 집중이 일어났다고 밝혔다.

두 번째 시기는 광복 전후 즉, 1940년대부터 1960년대까지다. 1945년, 2차대전 중 현재 세운상가가 위치한 종묘에서 필동까지 이르는 곳에 공중폭격을 대비하

기 위한 소개공지¹¹⁾가 조성되었다. 소개공지대로 지정된 지역은 건물의 강제 이전 및 강제철거를 강행해 완전히 빈터로 만들었다. 손정목(2003)에 따르면 이 당시 종로 앞에서 필동 사이에 만들어진 소개공지대의 너비는 50m, 길이는 1,180m에 달한다. 이는 1차 소개작업이었던 1945년 5월부터 6월까지 단기간에 만들어졌고, 마무리되지 않은 상태에서 광복 이후 6·25전쟁까지 방치되었다. 이후 1952년 3월 이 소개공지는 국유지로 편입되었고, 도시계획가로 중 ‘광로 제3호’로 고시해 계획가로가 되었다(손정목, 2003, p.248). 1950년대부터 1968년까지 이 자리에는 6·25 전쟁 이재민, 월남 이주민의 판잣집이 들어서게 되었고, 사창이 밀집해 최대규모의 사창가가 되어 ‘종삼’이라 불리게 됐다(손정목, 2003, p.247).

세 번째는 1960년대부터 1970년대 초반까지의 세운상가의 건설 시기다. 1966년 김현옥이 서울시장으로 부임했다. 김현옥 시장은 이 지역에 자리 잡은 약 2,200여 동의 무허가 판잣집과 사창가를 정비하고, ‘민간자본을 유치해서 산뜻한 건물을 짓겠다’라는 계획을 박정희 전 대통령에게 보고했다(손정목, 2003, pp.253-256). 1966년 10월 종로구 일대 19만여 평을 재개발지구로 고시하고, 같은 해 11월 ‘불량주택 개량사업지구’로 지정했다(상남규, 2010, p.78). 즉, 이 지역은 서울 도심부 내에서의 ‘최초의 재개발지구’였으며, 재개발지구의 지정, 계획수립, 건축물 철거가 동시에 추진되었다(서울역사아카이브, n.d.). 기존에 지정되었던 ‘광로 제3호’를 폐지했고, 1968년 7월 초 무허가 건물을 철거¹²⁾를 지시했으며, 8월 말 철거가 완료되었다.

본격적인 세운상가의 건설을 위한 계획은 중구청의 이을삼 계장¹³⁾과 미국 도

11) 일제강점기 방공법(防空法)에 의해 만들어진 소개공지는 2차세계대전 중 ‘소이탄’으로 인한 피해를 경감하기 위해 고안되었다. 소이탄은 화염에 의한 피해를 주기 위해 개발되었으며, 목조건축물이 주를 이뤘던 그 당시 불이 옮겨붙어서 피해가 더 커지는 것을 막기 위해 빈터를 마련하게 되었다(손정목, 2003, p.243).

12) 철거를 위해 주민을 설득하기 위해 내건 조건은 다음과 같다.

“8월 10일까지 자진철거하는 자에게는 이 지역에 상가아파트가 건립되면 우선입주의 특혜를 주겠다. 만약에 자진철거치 않으면 8월 11일부터 강제철거하여 변두리 정착지로 보내겠다.”(손정목, 2003, p.259).

13) 이을삼 계장을 필두로 작성된 ‘중구청 행정연구서(1966), 대한극장앞~청계천 4가간 계획도로 정비방안’의 계획

시계획가 네글리(O. Negler)¹⁴⁾를 거쳐 김수근 건축가에게 왔다. 김수근 건축가는 세운상가의 구상에 르 코르뷔지에의 위니테에서 도입되었던 집합주택 개념과 당시 새로운 건축사조였던 팀텐(Team X)의 제안¹⁵⁾, 메타볼리즘¹⁶⁾ 등의 이론을 도입했다. 세운상가는 네 개의 지구로 나뉘며, 각 지구내에서 모든 도시생활이 가능하도록 계획되었다. 손정목(2003)의 표현에 따르면 “큰 도시 속에 있는 작은 도시들”이라고 할 수 있었다.

초기 구상에는 세운상가 건물군이 하나의 ‘단위도시’ 처럼 기능하기 위해 3층 레벨의 공중보행 인공테크, 5층의 인공대지 조성, 아트리움 설치, 지상-자동차/ 3층-보행자로의 철저한 보차분리, 지구별 각종 행정시설 배치와 옥상에 초등학교 배치 등이 계획되어있었다. 세운상가 조성사업은 8개의 사업자의 분할시공으로 진행되었고, 이 과정에서 김수근의 구상은 실현되지 못했다.¹⁷⁾

세운상가 건설의 이념적 배경에는 군사정권의 정당성 확보가 있었다. 한국의 60년대 후반은 자본주의의 지각변동이 있었다. 이 시기에 한국은 식민지시대 건축물을 개·보수해 사용하는 단계에서 직접 만들어 내는 단계에 도달했다. 5·16 군사쿠데타로 집권한 군사정부는 정치적인 정당성이 취약하다는 태생적인 한계가 있었다. 이에 경제적 성장을 통한 물리적인 보상으로 지지를 확보하고 한계를 극복하려 했다. 이런 현상은 한국뿐 아니라 히틀러, 무솔리니, 스탈린 등 20세기 독재자들이 집권 초기에 ‘기념비적 건축물’을 짓고, 새로

은 양측 15m에 건물을 짓고 중앙에 남은 20m를 도로로 조성하는 것이었다(손정목, 2003, p.254).

14) 네글리의 계획은 50m길 중앙에 20m의 건물지대를 설치, 양쪽으로 15m씩을 도로로 내고, 중앙 건물지대에는 8개의 각기 다른 모양의 건물을 적절히 배치하는 것이었다(손정목, 2003, p.258).

15) 남지현 외(2010)에 따르면 팀텐은 가변성과 이동성을 기반으로 한다. 가변성의 측면에서는 유닛패턴 변화, 중간 영역 제안, 가변적 프레임 구조를 활용한 도시 네트워크 제안이, 이동성 측면에서는 가로와 유기적 구성, 클러스터 연계를 통한 입체적 도시설계 전략을 보여주었다고 밝혔다. 또한, 이러한 ‘메가스트럭처의 입체적 도시전략’은 도시의 기반시설이 상황, 조건에 따라 가변적으로 반응하는 시스템으로 작동하며, 유기적인 가로의 조성을 통해 커뮤니티를 회복하는 것을 목표로 했다고 분석했다.

16) 메타볼리즘(Metabolism)은 일본 건축의 전통논쟁과 근대건축운동의 영향으로 생겨났다. 불교와 윤회를 바탕으로 한 자연적 건축관과 생물학적 접근을 통한 신진대사 논리를 적용해 도시를 하나의 유기체처럼 바라보며, 건축, 도시가 유기적으로 변화할 수 있도록 디자인되어야 한다고 주장한다(임희재 외, 2014).

17) 김수근과 함께 세운상가의 기본설계를 맡았던 윤승중은 이 원인을 8개 기업으로 분할발주로 인한 ‘도도한 기업의 논리’와 ‘시대를 잘못 탔다’라고 회고했다(손정목, 2003, p.276).

운 도시 건설에 계속해서 매달린 것에서 찾아볼 수 있다(이세영, 2005).

마지막 시기는 세운상가 일대 재개발이 추진되기 시작한 1970년대부터 현재까지다. 세운상가는 초기 각계각층의 인사가 입주하고, 상가는 활성화되어 서울의 중심상권으로 자리 잡을 정도로 호황을 누렸다. 젊은이들이 몰려오는 소위 ‘핫플레이스’로 급부상한 세운상가는 피트니스클럽, 실내 골프장, 사우나 등이 입점하기도 했었다. 주거기능으로는 국내 첫 중앙집중식 난방, 엘리베이터 등을 설치하면서 연예인, 대학교수, 공무원 등이 입주했다. 진양아파트 중 5개 층은 75년 국회의사당 완공 전까지 의원회관으로 쓰일 정도였다. 당시 남대문, 종로 백화점은 건물이 노후하고 소매상 집단으로 운영되는 잡화점과 같았다. 이에 비해 세운상가는 새 건물, 새 시설에 업종별 집단화로 저가판매가 가능해 사람들이 몰렸다. 이 호황은 1960년대 후반부터 70년대 초반까지 5~8년 정도 지속됐다. 그러나, 강남개발에 박차를 가하던 무렵, 강북개발은 억제되면서 급속도로 쇠락의 길로 접어들었다. 상류층 입주자는 모두 강남 고급아파트로 이동하고, 명동 일대의 개발로 신세계, 미도파 건물 리모델링과 완전 직영체제 도입으로 서울 중심상권이 명동으로 이동하게 되었다. 이로 인해 세운상가는 초기 주상복합의 기능을 상실하게 되었다.

1980년대 각종 상점이 떠난 자리에 전기·전자제품 상이 들어오게 되면서 세운상가는 중흥기를 맞이하게 되었다. 컬러 TV, 가정용 컴퓨터 붐이 일면서 세운상가는 흥행했고, ‘없는 물건이 없는 곳’, ‘못 만드는 게 없는 곳’으로 불리게 되었다. TG삼보 컴퓨터, 한글과 컴퓨터 등이 이곳에서 만들어지면서 ‘IT 산업의 산실’이라고도 불렸다. 그러나, 87년 용산전자상가가, 90년 구의 테크노마트 등의 개장으로 상권이 분산되고 점차 쇠락의 길로 접어들었다.

2절 도시에서 보존논의의 형성과정

1. 보존의 개념과 방식

1) ‘보존’의 정의

일상생활뿐만 아니라 건축, 도시 분야의 연구에서 ‘보존(Preservation)’과 ‘보전(Conservation)’ 두 용어는 혼용되고 있다. 두 용어는 서로 유의관계(類義關係)로서 의미 차이가 잘 드러나지 않아 혼용되지만, 다음과 같이 상호 간에 유의한 차이가 있다. 표준국어대사전에 따르면 보존은 “잘 보호하고 간수하여 남김”, 보전은 “온전하게 보호하여 유지함”으로 정의하고 있다. 즉, 보존은 ‘남김’을, 보전은 ‘유지’를 목적으로 하는데 이에 대한 자세한 설명은 다음과 같다.

‘보존’과 ‘보전’이 무엇을 지킨다는 의미를 지녔다는 점에서 공통적이지만, ‘보존’에는 그냥 놔두면 훼손될 우려가 있는 대상을 지켜야 한다는 의미가 있고, ‘보전’은 현재의 상태를 지켜서 앞으로도 같은 상태에 있게 한다는 의미가 있음을 알 수 있습니다.¹⁸⁾

국립국어원에 따르면 보존은 주로 훼손의 우려가 있는 대상에 대하여 원상태를 지키는 것을 뜻한다. 이에 반해 보전은 현 상태를 유지하면서도 미래의 변화에 대응하여 계속 존재시킨다는 점에 방점이 있다. 다시 말해 보존은 원래의 물리적인 상태를 존치하는 것으로 주로 유형의 대상과 함께 쓰이고, 보전은 현 상태를 보존하는 것에서 더 나아가서 미래에도 계속 변화에 대응하며 존치시키는 것으로 무형의 대상 특히 자연유산과 함께 쓰이고 있다.

본 연구에서는 ‘보존(Preservation)’으로 통일하기로 한다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 본 연구에서 찾고자 하는 보존의 대상은 대부분 건축물, 옛길,

18) 국립국어원 누리집 상담사례모음. (2015), “‘운영’과 ‘운용’, ‘보존’과 ‘보전’, ‘개발’과 ‘계발’의 차이”, http://www.korean.go.kr/front/mcfaq/mcfaqView.do?mn_id=62&mcfaq_seq=5274 (검색일자: 2019.03.05.)

점포와도 같이 실체가 있는 유형의 산물이다. 또한, 최근들어 대상 지역에서 활발하게 논의되고 있는 산업생태계와 그 전반에 형성되어 있는 사회적 자본과도 같은 무형의 산물에 관한 논의도 추가로 다룰 예정이다. 하지만 본 연구는 궁극적으로 도시·공간적인 쟁점 도출에 방점을 둠으로써 물리적인 대상에 더 비중을 둘 것이기 때문에 보존을 사용하기로 한다. 둘째, 대상 지역이 가지고 있는 특수한 상황 때문이다. 세운상가 일대는 30년이 넘도록 철거·재개발 논의가 지속적으로 이어지고 있다. 즉, 이 지역은 계속해서 ‘훼손의 우려’와 직면하고 있으며, 그에 따라 현재 가장 큰 쟁점은 현 상태를 지키는 것이다. 따라서 본 연구에서는 보존(Preservation)이 적합하다.

2) 보존의 방식

보존의 대상 자체에 가치를 얼마나 부여할 것인가에 따라서 보존의 범위와 방식을 설정할 수 있다(윤서연, 2016). 따라서, 보존논의에서 대상의 보존 방식이 어떻게 되고 있는지를 통해 보존대상의 가치를 예측 및 판단할 수 있다. 보존 방식에 대한 논의는 아직 합의된 사안이 없이 다양한 용어들이 사용되고 있다. 본 연구에서는 보존가치를 판단하기 위한 기준으로 보존의 방식을 활용할 예정이며 보존의 방식을 규정하기 위해 사례를 살펴보도록 하겠다.

미국의 National Park Service는 역사적 유산 보존의 방식을 보존(preservation), 수복(rehabilitation), 복원(restoration), 그리고 재건(reconstruction)의 총 4가지로 구분하고 있다(최종덕, 2005, p.32). 보존(preservation)은 현재의 형태와 완결성, 재료 등을 유지하려는 조치이다. 외형적인 변화는 이 범주에 포함되지 않으나, 적절한 기능 유지를 위한 제한적인 수리, 교체 등은 포함된다. 수복(rehabilitation)은 수리, 변형 등을 통해 대상을 계속해서 사용하려는 조치로 정의된다. 복원(restoration)은 특정 시기의 형태와 특징을 ‘정확하게’ 재현하기 위해서 다른 시기의 특징은 제거하고 특정

한 시기로 다시 되돌리는 조치를 말한다. 보존(preservation)과 마찬가지로 적절한 기능 유지를 위한 제한적인 수리는 포함한다. 하지만 보존(preservation)은 현상태의 유지에 방점이 있고, 복원(restoration)은 특정 시기로 되돌리는데 방점이 있다는 데에 차이가 있다. 마지막으로 재건(reconstruction)은 이미 사라진 대상을 재현하기 위해 새로이 만드는 과정이나 조치이다.¹⁹⁾

Wayne O. Attoe²⁰⁾는 역사환경 보전의 유형으로 복원(restoration), 지구수복과 수리(rehabilitation & renovation), 보존(preservation), 복제(replication), 이전(relocation) 5가지를 제시한다(남도형, 2002). 복원(restoration)이란 대상을 원래의 상태로 되돌려 놓는 것으로 거의 또는 대부분이 파괴된 것을 원상복귀 한다는 점에서 상당히 난이도 높은 작업이다. 이는 원형에 대한 가치가 매우 높게 평가되는 상황에서 쓰이며, 원래의 위치, 상태를 학술적으로 고증하는 작업 또한 수반될 뿐만 아니라 전면적인 개입이 포함된다(대학신문사, 2013). 지구수복과 수리(rehabilitation & renovation)는 훼손된 부분을 원상태로 고치는 작업으로, 앞의 복원보다는 역사적 정확성에서 더 많은 융통성을 가지는 편이다. 보존(preservation)은 기존의 것들을 보호하고 미래에 대한 방향을 설정하는 수법이다. 이 과정에서 어떠한 물리적 변형도 허용하지 않으며 그저 현 상태를 유지하는 것을 뜻한다. 복제(replication)는 대상이 완전히 파괴된 경우 이전의 형태를 모방해서 새로운 대상을 만들어내는 것이다. 대부분 기존 도시의 맥락과 단절감을 보완하기 위해 사용한다(남도형, 2002). 마지막으로 이전(relocation)은 보호의 대상을 원래의 장소에서 다른 장소로 옮기는 것을 뜻한다.

2015년에 만들어진 ‘역사도심기본계획’에서는 역사문화자원의 관리방법을

19) 이 문단은 National Park Service의 보존 방식에 대한 최종덕. (2005). [special issue] 역사적 건축물 보존의 여러 방식. 건축, 49(12), p.32.에서의 해석을 중점적으로 참고해서 작성했다.

20) 웨인 아토(Wayne O. Attoe)는 1940년생의 건축, 도시설계 교수로 주 저서로는 「American urban architecture(1989)」, 「Architecture and critical imagination(1978)」 등이 있다.

다음과 같이 규정하고 있다. 역사문화자원의 관리방법은 ①역사적 건축물의 보존, ②기록 보존, ③이미지의 유지·관리 총 3가지로 구분한다. 첫째, 역사적 건축물은 과거에 형성된 역사적·예술적·학술적·경관적 가치가 있는 건축유산이다(서울시, 2015a, p.224). 역사적 건축물에 대한 보존은 현존보존, 복원, 수복, 재건축 또는 재건이 있다. 또한, 근현대 건축자산의 보존 방식에 관해서도 규정하고 있다(표 2-4).

[표 2-4] 근현대 건축자산 보존수법

구분		내용
외부	❶ 외관 보존	전, 후, 좌, 우, 지붕면과 옥탑 등 외관을 보존
	❷ 외관 일부면 보존	외관의 한면 또는 일부면을 보존
	❸ 건물외관 일부요소 보존	창호, 장식벽, 현관 등 외관의 일부요소를 보존
	❹ 외부공간 일부요소 보존	정원, 분수, 창고시설 등 외부공간 및 부속시설을 보존
내부	❺ 구조 보존	구조 전체나 일부(한옥 등의 목구조, 조적조의 벽체와 트러스, 기둥과 보 등)를 보존
	❻ 내부 보존	내부 홀, 강당 등 내부 공간이나 평면을 보존
	❼ 내부 일부 보존	장식, 계단실, 내부벽면 등 내부의 일부요소를 보존
후속 결정	❽ 향후 추가조사 필요	추가조사를 통해 보존대상을 명확히 설정할 필요가 있는 대상

자료: 서울시(2015a, p.224)

둘째, 기록보존은 역사문화자원이 부득이하게 철거·이전할 경우 여러 수단을 통해 자료를 남기는 일종의 아카이빙이다. 기록은 문서, 도면, 사진, 영상, 구술에 의한 설명자료 등이 고려될 수 있다. 기록이 선행된 후 기록물을 바탕으로 전시하는 경우도 기록보존의 방식에 포함된다.

셋째, 이미지의 유지·관리다. 이는 엄밀하게는 ‘보존’의 범위에는 속하지 않고 기존의 맥락을 유지하고자 하는 설계방식이다. 역사자산이 가지고 있던 특성을 재해석하고 이미지화하여 다양한 방식으로 재현하는 것을 뜻한다. 이때의 재현은 원형을 그대로 만드는 것을 뜻하는 게 아니라 이전의 장소성, 대

상물을 기억할 수 있는 최소한의 요소, 디자인을 다시 드러내는 것을 의미한다.

2. 도시에서의 보존논의

1) 국제적 관점에서 보존개념의 변화와 도시 차원의 보존

국제적인 관점에서 보존개념의 변화에 대해서 살펴보면 다음과 같다. 20세기 이전에는 주로 고대 및 중세 건축문화유산을 보존의 대상으로 했으며, 각국의 보존가치 틀을 역사적·예술적·기록적·과학적 가치 등으로 삼았다(홍순연 외, 2010, p.382). 이후, 20세기부터는 보존에 관한 논의는 ‘국가협력주의 현상’을 띄게 된다(안인향, 2009, p.29). 즉, ‘보존논의’는 더 이상 국가나 지역에 국한되지 않고, 국제적으로 논의되기 시작했음을 뜻한다.

먼저, 1931년 「아테네 헌장」은 보존 관련 법규와 수리 방법을 최초로 규정했고, 보존을 위해서는 역사적·예술적 가치를 인정하며, 각 시대의 양식을 존중해야 한다고 권고했다(홍순연 외, 2010). 1964년 「베니스 헌장」은 첫 번째 국제보존헌장으로 앞선 아테네 헌장의 전반적인 검토를 통해 만들어졌다(안인향, 2009, p.30). 베니스 헌장에서 중요한 점은 역사적 기념물의 범위에 단일 건축물, 작품뿐만 아니라 ‘특정한 문명, 중요한 발전, 역사적으로 중요한 사건 등의 증거를 발견할 수 있는 도시 또는 전원의 환경을 포함’한다는 것이다.²¹⁾ 보존의 방식에서는 ‘본래의 재료와 확실한 자료’를 요구하며, 사실적 측면에 입각한 복원을 원칙으로 했다(홍순연 외, 2010, p. 396). 아테네 헌

21) [DEFINITIONS]

ARTICLE 1. The concept of a historic monument embraces not only the single architectural work but also the urban or rural setting in which is found the evidence of a particular civilization, a significant development or a historic event. This applies not only to great works of art but also to more modest works of the past which have acquired cultural significance with the passing of time(ICOMOS, 1964).

장과 베니스 현장은 진정성(Authenticity)을 중요하게 여기고 있지만, 아테네 현장은 원형적인 보존을 강조했고, 베니스 현장은 ‘시대에 흐름과 관계된 가치’를 포함한다는 점에서 차이가 있다(홍순연 외, 2008, p. 36).

1994년 「나라 현장」은 베니스 현장에 기반을 둔 현장으로, 보존 방법에 대한 보완과 함께 보편적 가치 평가에 대한 진정성 문제가 재검토되었다(홍순연 외, 2008, p.36). 베니스 현장에서의 진정성은 보편적인 가치에 기반을 뒀다면, 나라 현장은 지역의 문화적 다양성을 인정하고 이에 합당한 보존 방법과 수단이 필요하다고 주장했다.²²⁾ 즉, 획일적이었던 과거의 보존 방식에서 벗어나 각 국가, 지역 간의 문화적 차이를 인정했다(홍순연 외, 2010, p.397). 또한, 기존에는 가치판단의 예술적, 역사적, 과학적 차원뿐만 아니라 사회적 가치를 포함하고 있다.

1996년 멕시코에서 열린 ‘ICOMOS Seminar on 20th Heritage’에서는 보존의 대상을 20세기까지 확대했으며, 20세기 유산이 지속 가능한 발전의 틀 안에서 논의해야 하는 역동적인 유산임을 강조했다. 이러한 20세기 유산은 환경, 경제활동, 문화생활에 대한 이해와 더불어 ‘공동체의 일반적인 기대’와 같은 사회적 가치 안에서 다뤄져야 함을 주장했다.²³⁾

2001년 헬싱키에서 열린 ‘Dangerous liaisons. Preserving post-war modernism in city centers’²⁴⁾에서는 도시보존, 특히 전후에 만들어진 현대 유산을 대상으로한 도시적 맥락의 보존과 개발의 문제를 다뤘다(홍순연 외,

22) [CULTURAL DIVERSITY AND HERITAGE DIVERSITY]

6. Cultural heritage diversity exists in time and space, and demands respect for other cultures and all aspects of their belief systems. In cases where cultural values appear to be in conflict, respect for cultural diversity demands acknowledgment of the legitimacy of the cultural values of all parties(ICOMOS, 1994).

23) [2.1 Identification]

2.1.1 The considerations on constructed 20th century heritage point to a dynamic concept of Heritage, which must refer to the present and future of social life within the framework of sustainable development. This concept must place the works within the framework of the general expectations of the community, with special attention given to the environment, economic activities, and cultural life(ICOMOS, 1996).

24) ICOMOS. (2001). “Dangerous liaisons. Preserving post-war modernism in city centers” Helsinki conference. https://www.icomos.org/20th_heritage/dangerous.htm (검색일자: 2019.03.29.)

2008, p.37). 이에 대해 보존과 지속 가능한 개발의 관계에 대한 명확한 이해 없이는 공존하기 어려움을 강조하며 이에 대한 면밀한 연구가 필요함을 주장했다(Dushkina, 2001). 이에 대해 홍순연 외(2010)는 헬싱키 세미나가 보존과 개발의 연계성을 주장하고, 보존의 가치는 사회적인 틀과 도시 속에서 성립되어야 한다고 주장했다고 정리했다. 또한, 도시적 맥락에서 보존과 개발의 ‘협동적 공존 가능성’을 제안했다. 이를 계기로 통합적인 보존, 지속가능한 개발 등의 필요성을 인지하게 되었다.

2000년대에 들어와서 보존에 관한 논의는 건축물이 아닌 지역 전체를 대상으로 확대되었다(홍순연 외, 2010, p.400). UNESCO(2007)에서는 이런 역사적인 지역은 도시를 상징하며, 도시의 문화적 정체성과 삶의 질을 만든다고 주장한다. 이러한 지역은 도시의 문화적 가치를 재구축하는 과정과 기능의 조화를 통해 재활성화되어야 하며, 여기서 재활성화는 경제적 발전법, 주민의 필요와 권리, 공공재로서 도시의 가치 증대 등의 다양한 가치 사이에서 균형을 이루는 것을 뜻한다(UNESCO, 2007). 즉, 경제, 환경뿐만 아니라 사회문화적 가치를 포함한 미래지향적인 가치를 지향하고 있다.

최근 UNESCO(2013)에서는 ‘Intangible cultural heritage’라는 개념을 사용하며 보존의 논의를 확장했다.²⁵⁾ Intangible cultural heritage에는 지역사회가 문화유산으로 인정하는 실천, 표현, 표현, 지식, 노하우 등이 있으며, 이는 대대로 전해 내려오는 것이다. 또한, 환경, 자연, 역사와의 상호작용에 반응하여 지역사회에 의해 끊임없이 재현되며, 지역사회에 정체성과 연속성을 부여한다.²⁶⁾ 전통적이면서 현대적이기도 한 Intangible cultural heritage는 문화적 다

25) UNESCO. (2013). Intangible cultural heritage, Retrieved from <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000221154> (검색일자: 2019.03.29.)

26) Intangible cultural heritage includes practices, representations, expressions, knowledge and know-how that communities recognize as part of their cultural heritage. Passed down from generation to generation, it is constantly recreated by communities in response to their environment, their interaction with nature and their history, providing them with a sense of identity and continuity(UNESCO, 2013).

양성과 창조성을 길러주며, 지속 가능한 발전의 실마리가 된다고 강조하고 있다.

정리하자면, 20세기 이전까지 보존에 관한 논의는 국가와 지역사회 내에서 이뤄졌다. 하지만 20세기 이후부터는 국제적인 범위에서 논의되기 시작했다. 그 논의는 점차 확장되어 보존의 대상, 유형, 시대범위 영역에서 확장하였는데 구체적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 고대 및 중세의 산물에 대해서만 보존의 대상으로 논의하던 20세기 이전과는 달리 20세기에 이후에는 시대 범위에서 확장되었다. 특히, 20세기에는 근대의 산물을 문화유산으로 인정하고, 이를 어떻게 보호해야 할 것인지에 관한 논의가 주를 이뤘다.

21세기에 들어서는 현대의 산물까지도 유산으로 보며, 이를 단일 유산으로만 판단할 것이 아니라 ‘도시적인 맥락에서의 판단과 보존’을 강조했다. 둘째, 유형 범위에서는 유형의 유산, 특히 건축물이나 예술품과 같은 단일한 산물을 보호의 대상으로 생각했다면, 20세기 이후에는 무형의 산물, 특히 ‘Intangible cultural heritage’ 와도 같은 유형까지 인정하고 있다. 마지막으로, 보존대상을 판단하는 가치가 변화했다. 20세기 이전에는 역사적·과학적·기술적·교육적·예술적인 기준을 통해 보존 대상의 가치를 비교적 엄격하고 정밀하게 판단했다. 하지만 20세기 이후부터는 점차 사회적 가치가 강조되었고, 최근에는 미래지향적 가치까지 인정하고 있다.

2) 도시유산의 정의

도시에서 보존에 관한 연구는 여러 방면에서 이뤄지고 있으며 다양한 용어를 혼용하고 있다. 구체적으로는 ‘역사환경’, ‘역사문화환경’, ‘도시유산’, ‘생활유산’, ‘미래유산’ 과도 같이 다양한 용어가 있다. 이 모든 용어를 포괄하는 개념은 ‘도시유산’이다. 에일린 올바슬리는 도시유산을 “다양한 이용자에 의한 역사해석”이며, “건축물, 공적 공간과 도시형태라는 물

리적 특징 속에 존재” 한다고 정의했다. 강동진(2013)은 ‘도시유산(urban heritage)’을 “도시에 남아있는 흔적과 기억의 총체”라고 정의했다. 구체적으로는 문화재, 곧 사라질 유산, 보호대상인 비문화재, 세간유산(世間遺産)²⁷⁾ 등을 포함하는 것으로 정의하고 있다(그림 2-20). 또한, 도시유산의 특성을 다음과 같이 정리했다. 첫째, 제도적으로 보호받지 못하는 도시유산은 대부분 특정한 양식을 갖추고 있지 않고, 볼품없어서 현세대에서 그 가치를 제대로 인정받지 못하고 있다. 둘째, 가치를 제대로 인정받지 못하기 때문에 도시개발 과정에서 사라지거나 해체되는 것이 당연하게 여겨져 왔다.



[그림 2-20] 도시유산의 정의

자료: 강동진(2013, p.254)

1992년 미국의 역사도시, 역사지구 보존헌장(A Preservation Charter for the Historic Towns and Areas of the united States of America/ICOMOS)에서는 역사도시의 구성요소를 다음과 같이 정의하고 있다(ICOMOS, 1992).

27) 강동진(2013)은 ‘세간유산(世間遺産)’이라는 용어를 사용하고 있는데, 세간유산이란 삶의 현장에 존재하는 소소한 흔적과 기억의 총칭을 뜻한다.

1. 시간이 흐르면서 이런 것들이 나타났기 때문에 그 장소의 역사적 발전 패턴.
2. 읍이나 구의 건물과 그 주변의 가로풍경, 풍경 사이의 특별한 관계.
3. 건물 내외부의 물리적 특성 그 자체 여기에는 건물의 주요 면뿐만 아니라 건축 특징, 비율 및 내부공간이 포함된다.
4. 보존할 개별 건물의 주요 특징으로는 규모, 재료, 건축 특징, 크기, 스타일, 장식 등이 있다.

즉, 과거에는 특정한 기준을 기준으로 가치를 판단했다면, 최근 도시에서 보존논의는 역사적 패턴, 도시의 풍경 등의 비가시적 요소까지도 보존의 대상으로 여겨지고 있다. ‘도시유산’은 사회문화적 가치와, 미래지향적 가치를 가지고 있으며, 사회구성원들의 공통적인 기대 속에서 규정되고 있다. 본 연구는 이런 차원에서 현재 세운상가 일대에서 보존의 대상으로 논의되고 있는 대상을 ‘도시유산’으로 규정하고자 한다.

3절 기존연구 검토

1. 세운상가 일대에 관한 연구

도심부(종로구와 중구)에는 서울시 제조업지구 중 가장 많은 12,500여 개, 23.3%의 사업체들이 위치하며, 고용률은 서울 전체 제조업 고용의 13.7%에 달한다(심한별, 2013, p.2). 이 중에서도 세운상가 일대는 도심부 제조업의 중심지로 영세한 제조업 점포가 밀집된 곳이다. 이런 현황에서 세운상가 일대에 관한 연구는 크게 ①지역을 둘러싼 개발계획, 도시재생사업 등을 주제로 한 연구(김지현, 강욱, 2008; 김흥순, 정미숙, 정다운, 2010; 상남규, 2010)와 ②세운상가 일대 도심제조업의 입지와 특성에 관한 연구(강우원, 1996a; 강우원, 1996b; 강현수, 1998; 김봉렬, 2013; 심한별, 2013)가 있다.

1) 정책 및 계획에 관한 연구

세운상가 일대의 개발계획, 도시재생사업 등에 대해 비판적으로 바라보며 그에 대한 해석 또는 대안을 제시한 논문은 다음과 같다. 김지현, 강욱(2008)²⁸⁾은 세운상가 일대를 둘러싼 개발 논리에 대해 “근대주의의 파괴적 본능을 역이용하여 과거로의 회귀를 추구하려는 패러독스”라고 비판하며, 세운 4구역의 국제현상설계의 당선작을 비판적으로 분석했다. 김지현 외(2008)는 이 지역의 개발 논리를 세운상가 군의 철거와도 같은 근대성의 상실 위에 만들어지는 장소성을 글로벌적 장소성으로 대치하려는 ‘정치적 도시의 탄생’ 이고, 당선작에서 보여지는 인위적인 장소성 창출이 갖는 문제점을 도출했다.

김흥순, 정미숙, 정다운(2010)²⁹⁾은 세운상가 일대의 기존의 도시재개발 사업과

28) 김지현, 강욱. (2008). 복원과 재개발의 이중적 공간창출에 관한 비판적 고찰. *대한건축학회 학술발표대회 논문집 - 계획계/구조계*, 28(1(계획계)), 481-484.

29) 김흥순, 정미숙, 정다운. (2010). 도시재생사업에 따른 이주 및 보상대책에 관한 연구. *국토계획*, 45(2), 21-34.

다른 점이 없는 도시재생사업을 비판하며, 이로 인해 도시 공간구조 왜곡, 주민 삶의 질·형평성 저하 등의 문제가 있음을 지적한다. 이에 대한 해결법 모색을 위한 보상 및 이주대책에 관한 연구를 진행했고, 결론적으로 도시재생사업의 이해관계자 간에 뚜렷한 입장차이³⁰⁾가 있음을 파악했다. 이에 대한 개선방안으로 는 사업에 세입자의 의사가 반영, 경제적 측면의 적절한 보상, 이주 대상 지역의 위치 고려해서 공급 등의 부분에서 관련 제도의 개선이 필요하다고 주장했다.

선행연구는 대부분 이 일대의 도시관리사업에 대해 비판적인 기조로 분석하고 있다. 특히, 이 지역에 도시재생과 역사성의 회복을 명목으로 진행되고 있는 사업의 모순을 지적하며(김지현 외, 2008), 이에 대한 해결방법을 모색하기 위한 대안을 제안(김홍순 외, 2010)했다. 하지만 기존의 연구로는 이 일대의 계획, 사업 등의 제도적 맥락을 파악하기 어렵고, 대부분 재정비·철거 논의에 함몰되어 있음을 확인할 수 있었다.

2) 도심제조업에 관한 연구

을지로 일대의 지배적인 지역적 특성이며 현재 보존에 대한 논의에서 가장 많이, 그리고 중점적으로 거론되고 있는 도심제조업에 관한 대표적인 연구를 살펴보도록 하겠다.

강우원(1996a)³¹⁾은 서울 도심부 제조업의 입지에 대한 역사적인 고찰을 했는데, 이 지역은 조선시대부터 수공업장이 밀집했던 지역이며, 제조기능의 도시 밀집 양상이 일제강점기에 강화되어 업종별, 규모별로 차별화된 집중이 일어났다고 분석했다. 근대화 이후에는 도심의 기능을 지원하는 서비스 성격이 강한 영세제조업이 접근성 확보를 위해 집중했으며, 도심부에서도 특정 지역에 집중하게 된 이유는 이들의 생산방식과 대면접촉에 의한 거래방식으로 근

30) 일반인, 공무원, 조합인, 임차상인 등의 이해관계자를 특정했으며, 이들의 관계 중 특히, 조합원과 임차상인, 공무원과 임차상인 간의 입장차가 더욱 두드러짐을 밝혔다.

31) 강우원. (1996a). 서울 도심부 제조업 입지에 대한 역사적 고찰. *한도서울*, (56), 155-171.

거리를 유지해야 하기 때문이라고 분석했다. 따라서, 오늘날의 도심부 영세제조업의 입지는 역사성에 기반하고 있음을 밝혔다.

강우원(1996b)³²⁾는 서울 도심부에서 제조업이 입지하는 원인과 특성에 대해 분석했다. 5가지의 입지이론(인큐베이터 가설³³⁾, 국지적 노동시장론³⁴⁾, 산업연계론³⁵⁾, 거래행태론³⁶⁾, 산업지구론³⁷⁾)을 중심으로 도심부 제조업의 입지를 해석했다. 그 결과 도심의 영세제조업체는 확장과도 같은 내부적인 요인보다는 외부적 요인에 의한 강제적 이전 비율이 높았으며, 도시의 노동자들은 ‘값싼 노동력’이 아닌 ‘숙련된 노동자’이며 수도권 전체에 거주함을 밝혔다. 또한, 도심 제조업지에서는 “거대한 생산공장과도 같은 자기완결적 산업공동체”를 형성하고 있으며, 수평적인 형태의 하청 방식이 보편적이다. 마지막으로 도심제조업 집적지는 협력을 통해 원활하게 생산과정을 구축할 수 있으며, 정보교환이 용이하다는 점이 입지의 강점이라고 밝혔다.

강현수(1998)³⁸⁾는 중구의 도심 제조업(특히 인쇄제조업)은 자연 발생적으로 형성됐으며, 소규모 업체들의 집적과 그 사이의 연계로 입지적 매력이 창출된

32) 강우원. (1996b). 서울 도심부 제조업의 입지특성 연구. *서울학연구*, 7, 191-224.

33) 인큐베이터 가설(incubator hypotheses)은 공장의 입지에 관한 결정은 기존 접촉과 사회적 유대와 가까이 있고 고자 하는 바람에 영향을 받으며 도심내부가 제조업 발생과 성장의 보육기(incubator) 역할을 한다는 이론이다. 기존의 학자들은 도심제조업은 입지를 옮겨야 할 때 외부지역으로 재입지하기보다 도심에 재입지 하는 경향이 있다고 주장한다(강우원, 1996b, pp.200-201).

34) 국지적 노동시장론(local labor market theory)은 노동시장은 다양한 요인에 의해서 분절된 형태로 불연속성을 띄며, 도시 전체가 단일노동시장의 기능을 하는 것이 아니라 생산활동의 부문적 특성에 따라 차별적이고 분화된 노동시장이 혼재되어 있다고 주장한다. 또한, 제조업의 도심 입지에 대해 비교적 값싼 노동력이 공급되기 때문에 노동집약적인 제조업은 도심에 입지하게 된다고 보는 이론이다(강우원, 1996b, pp.202-203).

35) 산업연계론(industrial linkage theory)은 개발 제조기업은 독립성을 유지하면서 네트워킹을 통해 소규모 기업이 전문화되고 유연한 특성을 견지할 수 있음을 주장한다. 따라서 이들은 시장의 변동에 따라 쉽게 변할 수 있으며 이는 위계적인 조직과 비교했을 때 가장 큰 이점이라고 본다(강우원, 1996b, p.204).

36) 거래행태론(transaction behavior theory)은 여러 거래비용 중 정보비용이 가장 중요한 비중을 차지하며, 이로 인해 인쇄·출판업과 같은 ‘대면접촉지향’ 제조업이 도심에서 입지불이익을 극복하고 존재한다고 보는 이론이다(강우원, 1996b, p.205).

37) 산업지구론(industrial districts theory)은 산업지구를 생산적 기반, 경쟁과 협력, 문화적 요인으로 구분해 정의하고, 제조업체 간의 지리적 근접성이 네트워크적인 연계를 유지할 수 있는 조건이며, 정보나 기술의 교환이 용이하기 때문에 산업지구를 형성한 도심제조업은 입지적 이익을 실현하고 있다고 본다(강우원, 1996b, pp.206-207).

38) 강현수. (1998). 대도시 도시형 소규모 제조업체의 입지 특성 및 육성·정비방안에 관한 연구. *공간과 사회*, 10, 59-100.

다고 주장한다. 또한, 이 사이에는 “수많은 비공식적 관계망과 같은 사회적 네트워크”가 존재한다고 확인했으며 “지역완결적 생산체계”를 형성하고 있다고 평가했다. 그러나, 이 지역의 지속적인 발전에 대해서는 회의적인 평가를 했는데 열악한 생산환경, 높은 임대료, 지원정책의 부재를 원인으로 분석했다. 특히, 도심이라는 지역의 속성으로 인해 머지않아 상업업무용도 지역으로 전환될 것이라고 예견했으며, 이는 “지역완결적 생산체계의 해체”를 의미한다고 비판했다. 이에 대한 정비방안으로는 현재 위치에서 물리적 환경을 개선하는 방법, 도심에서 멀지 않은 곳에 새로운 집단화 단지 조성을 제시했다. 그 중 첫 번째 방법이 더 효과적이며, 부가적으로 이 지역의 산업에 대한 다양한 지원이 필요하다고 주장했다.

김봉렬(2013)³⁹⁾은 을지로 인쇄제조업 집적지의 분업체계, 생활세계를 대상으로 지역의 기술적·문화적·공동체적 가치를 분석했다. 서울시는 2010년부터 인쇄제조업에 대한 육성을 계획⁴⁰⁾했으나 난항을 겪고 있는데, 이에 대한 근본적인 차원에서 접근이 필요하다고 주장했다. 을지로 인쇄산업지역은 나름의 사회적 자본을 형성하고 있으며, “노동 유연성·생산 유연성에 입각한 유연 전문화가 최적화되어 있는 산업공간”이라고 평가했다.

심한별(2013)⁴¹⁾은 도심부 생산활동의 특성을 정부의 정책과 도시형태와의 상호관계 속에서 밝혔다. 이전까지 도심부 제조업의 특성에 관한 연구는 내부의 요인에 주목했음을 지적하며 정책, 물리적 형태 등의 외적 요인까지 고려한 해석으로 확장했다. 정부의 도심제조업에 대한 강제적인 기능 이전 조치는 실질적으로 성공하지 못했으며, 도시형태의 변화에 직접적인 개입을 통해 생산활동 입지변화에 영향을 주었음을 밝혔다. ‘자율적인 변화 지역’과 ‘도

39) 김봉렬. (2013). 을지로 인쇄 제조업 집적의 구조와 생활세계 연구. *서울연구원 정책과제연구보고서*, 1-103.

40) 서울시는 2010년 기계, 인쇄, 귀금속, 의류 등 도시형 4대 제조업을 선정했으며 이에 대한 활성화 정책을 펼쳤으나 중구의 인쇄 특정개발진흥지구는 세운재정비촉진지구 재정비계획과 중복되어 재검토중이다(김봉렬, 2013, pp.86-87).

41) 심한별. (2013). *서울 도심부 도시형태 및 생산활동의 변화에 대한 제도주의적 해석*. 서울대학교 대학원 박사학위 논문

심재개발 사업 지역'의 생산활동 비교를 통해, 자율적인 변화 지역이 산업적 다양성을 확보하고 있으며, 이러한 다양성은 경기변동에서 안정성을 갖출 수 있는 요소가 되었음을 주장한다.

기존의 연구를 통해 도심의 특정 지역에 집중하고 있는 영세제조업의 가치와 입지적 특성에 대해 파악할 수 있었다. 이를 정리하자면, 첫째, 도심제조업은 하나의 거대한 생산공장과도 같은 산업생태계를 구축하고 있으며, 나름의 사회적 자본을 형성하고 있다. 둘째, 영세제조업의 도심 입지는 조선시대부터의 역사적 맥락에 근거하고 있으며, 도심의 기능을 지원하는 업종이 접근성을 확보하기 위함이고, 정보나 기술의 교환 등의 네트워크적인 연계를 유지하기 위해서 도심에 자리잡고 있다. 셋째, 이 지역의 노동자들은 오랫동안 업계에서 일한 숙련된 노동자이다. 마지막으로, 이러한 가치가 있음에도 불구하고 철거개발과도 같은 외부적인 요인에 의한 이주나 열악한 생산환경, 높은 임대료, 지원정책의 부재 등으로 인해 지속 가능하지 못함을 경고하고 있다.

2. 보존논의의 형성에 관한 연구

보존논의 형성에 관한 연구(홍순연, 옥선호, 김기수, 2010; 이범훈, 2017; 김병섭, 2018; 김성태, 박소현, 권영상, 2018)는 학계에서 최근 10년간 다뤄지기 시작해 비교적 다양한 방면의 논의가 이뤄지지 못한 한계가 있다. 하지만 법제도, 건축학, 도시설계학 등의 분야에서 연구가 되고 있으며, 그에 관한 내용은 다음과 같다.

홍순연 외(2010)⁴²⁾는 서양의 역사적 건축문화유산의 보존에 대한 인식변화-보존가치의 시대적 형성과정과 상호 관련성을 밝히기 위한 연구를 했다. 건축

42) 홍순연, 옥선호, 김기수. (2010). 역사적 건축문화유산의 인식변화와 보존가치의 형성. *석당논총*, (46), 381-409.

문화유산에 대한 보존인식은 단순한 보호에서 벗어나 각 시대적 조건·상황 등에 따라 달라지고 있음을 확인했다. 20세기 이전에는 보존가치에 대한 논의가 주로 학문적인 틀에서 이뤄졌으며, 보존가치를 어디에 둘 것인가에 따라 다양한 보존의 방법이 요구받게 되었다. 그러나 20세기 이후에는 지속가능성의 틀 하에서 보존논의가 다뤄져야 하며, 보존의 가치 결정 인자로 사회적 가치, 지역 공동체와의 공감대 형성, 지역 맥락에서의 관계성이 더욱 중요해졌음을 밝혔다.

이범훈(2017)⁴³⁾은 서울 도심부를 대상으로 도시 보전의 변화과정에 대해 연구했다. 구체적으로는 2000년대 이후 도심부 관리계획과 도시환경정비기본계획을 분석해 도심부 관리 계획이 실제 도시환경정비사업에 미친 영향을 중점적으로 분석했다. 이범훈은 2000년 이후 도심부 관리 계획이 갖는 특징에 대해서 다음과 같이 정리했다. 첫째, 민선시장의 정치적 성향, 지향점, 도시관리 철학 등이 도시관리계획에 반영되어 있다. 둘째, 경제적 다양성을 증진하는데 일조할 수 있는 다양한 역사보존 수단을 도입한 계획이었다. 셋째, 기존의 정비사업과는 달리 도심부의 역사자원, 역사성을 고려하는 도심정비를 유도한 계획이다.

김병섭(2018)⁴⁴⁾은 문화유산의 개념이 확장되고 있는 경향을 파악하기 위해 이와 관련된 법제⁴⁵⁾를 살펴보고, 문화재와 문화유산의 개념이 기존의 개념과 어떤 차이를 보이는지 유형·시대·보호대상 범위의 세가지 영역에서 분석했다. 그 결과 유·무형자산 두 유형 범위, 시대범위, 보호대상 범위가 확장되었음을 밝혔다. 이는 보존의 대상(문화유산)의 개념이 시대의 흐름에 따라 확장되었음을 뜻한다. 또한, 중복지정의 가능성⁴⁶⁾과 법제의 사각지대를 밝혀 이를

43) 이범훈. (2017). *서울 도심부 보전의 형성과 변화*. 서울시립대학교 대학원 박사학위 논문

44) 김병섭. (2018). 한국에서의 문화유산 개념 확장 경향과 특징 분석 : 문화유산 관련 법제의 제정 및 개정을 중심으로. *지역과 문화*, 5(3), 49-70.

45) 「문화재 보호법」(2014년 개정안), 「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률」, 「서울특별시 미래유산 보존·관리 및 활용에 관한 조례」에서 규정하는 문화재와 문화유산의 개념이 기정의 「문화재 보호법」과 어떻게 다른지에 대해 분석했다.

46) 근대-현대 산물의 전체 또는 일부가 건축자산과 미래유산으로 중복 지정될 수 있음을 밝혔다.

위한 법제 정비⁴⁷⁾가 필요함을 주장했다.

김성태, 박소현, 권영상(2018)⁴⁸⁾은 역사적 함의가 있는 서대문 독립공원의 변천과정을 통해 시대와 사회의 변화에 따라 문화자산의 의미가 어떻게 변해왔는지 분석했다. 이를 위해 서대문독립공원의 조성과정부터 2010년 이후 독립공원의 관광자원화까지의 과정을 살펴봤다. 그 결과 ‘문화자산의 가치’는 시대 및 사회 상황에 따라 끊임없이 상호작용하며 재해석된 결과물이고, 시대상의 반영이라고 주장했다. 또한, 우리나라에서 문화자산에 대한 인식은 민족주의-역사주의-문화소비론적 관점으로 변화해왔음을 밝혔다.

선행연구에서는 공통적으로 보존가치와 인식변화가 상호 관련성을 가지고 있으며, 계속해서 변화하고 있음을 주장하고 있다. 각 연구는 이 명제에 대한 입증 방식에서 차이가 있었는데 홍순연 외(2010)는 세계적으로 보존에 관한 논의가 어떤 방식으로 변해왔는지를 인식변화, 보존가치를 중심으로 살펴봄으로써 전반적인 흐름을 파악했다. 하지만 김성태 외(2018)에서도 밝혀졌듯, 국내를 벗어난 세계적인 논의의 흐름은 때로 국내의 상황과 맞아떨어지지 않는다는 점에서 한계가 있다. 김병섭(2018)은 법제도를 바탕으로 보존에 대한 개념이 점차 확장하고 있음을 설명했다. 이에 반해 김성태 외(2018)는 서대문 독립공원이라는 공간적 사례에 대한 시계열적 분석을 통해 문화자산에 대한 인식과 가치가 변동하고 있음을 밝혔다. 이는 앞서 김병섭(2018)이 문화유산의 개념이 ‘확장’하고 있다고 주장한 것과는 조금 다른 맥락인데, 김성태 외(2018)는 문화자산에 대한 의미는 시대와 사회의 변화에 따라 확장하기도 하고, 때로는 정치적인 이유로 후퇴하기도 함을 보여줬다. 다음으로 이범훈(2017)은 2000년대 이후 네 번의 도심부 관리계획이 실질적인 사업계획에 미

47) 문화재를 상대적으로 가치가 큰 문화유산으로 규정하고 이에 대한 보호를 위한 「문화재 보호법」의 개정과 상대적으로 가치가 낮은 문화유산(문화재가 아닌 문화유산)을 보호하는 「(가칭) 문화유산 보호법」의 제정이 필요하다고 주장했다.

48) 김성태, 박소현, 권영상. (2018). 서대문 독립공원 변천과정을 통해 본 도시 문화자산의 가치 인식 변화. *도시/실계 : 한국도시설계학회지*, 19(4), 25-39.

친 영향을 분석해 도시 보전이 어떻게 변화했는지를 밝혔다.

3. 기존연구와의 차별성

본 연구는 선행연구와 다음과 같은 차별성이 있다. 먼저, 김성태 외(2018)의 연구는 특정 지역을 사례로 보존의 가치와 의미가 변화하는 과정을 탐구했다는 점에서 본 연구의 맥락과 유사하다. 하지만 본 연구는 조금 더 광범위한 차원에서 보존에 관한 논의를 할 수 있고, 그 이유는 다음과 같다. 김성태 외(2018)의 연구 대상 지역은 서대문 독립공원으로 지역 자체가 함의하고 있는 역사적인 가치와 맥락이 명확하다. 하지만 그에 비해 본 연구의 대상 지역은 현재 보존논의가 제기되는 대상의 유형이 다양하고 대상의 시기적 범위 또한 비교적 넓은 편이다. 따라서 이 지역은 근현대사와 관련한 논의를 떠나 최근 논의되고 있는 사회적 가치, 일상적 가치 등의 보존까지도 논의의 대상으로 한다. 또한, 비교적 가치 중립적으로 정책, 사회 변화에 따른 ‘보존’에 관한 논의 변화를 살펴볼 수 있다는 점에서 차별점이 있다.

4절 연구의 틀

이상 세운상가 일대에 관한 개괄적인 이해와 보존개념의 변화과정, 도시에
서 보존의 개념과 방식에 대해 살펴보았다. 보존논의는 단일 대상에서 지역
전체를 대상으로 점차 확장되었고, 이 과정에서 사회문화적 가치, 미래지향적
가치가 중요해졌다. 또한, 도시에서 보존은 ‘공동체의 일반적인 기대’와 같
은 사회적 가치 안에서 다뤄져야 한다. 즉, 보존의 가치는 사회적인 틀과 도시
적 맥락 속에서 성립되어야 하며, 이 보존가치가 다시 도시의 문화적 정체성
과 삶의 질을 구성하는 요소가 된다는 것이다. 공간은 사회적 구성과 논쟁을
통해 구성된 결과물이며(김기곤, 2008, p.36), 이 결과물은 다시금 사회의 정체
성을 규정한다. 본 연구에서 보존논의는 이러한 사회적 구성과 논쟁의 일부이
며, 더 나아가 도시가 중요하게 생각하는 가치를 반영하는 거울과도 같은 존
재로 규정한다. 이 점에서 착안해 ‘보존논의의 사회적 형성과정’에 주목하
고자 한다. 보존논의의 사회적 형성과정은 이미 구조화된 제도와 상황 속에서
행위자들이 개입하는 방식, 근거, 그리고 이로 인한 변화 등이 어떻게 일어나
는지를 확인하는 것이다(윤서연, 2016, p.32).

처음부터 세운상가 일대는 공공의 강력한 재개발사업과 함께 탄생했고,
1970년대 후반부터 본격적으로 시작한 재개발 논의가 2019년 현재까지도 이어
지고 있다. 이 과정에서 계획이 여러 번 변경되었고, 현재는 지역 보존에 관한
이슈로 인해 사업이 잠정중단 된 상황이다. 아직 이 일대의 보존에 대한 완벽
한 사회적 합의는 이뤄지지 않았으나, 약 40년 전부터 서울시의 오랜 숙원사
업이었던 재개발을 중지시킬 정도의 사회적인 쟁점으로 부상했다. 이러한 보
존논의의 형성 노력은 다방면으로 진행되어왔으며, 현재도 진행 중이다. 사업
을 중심에서 이끌어가는 주체인 공공(서울시와 문화재청 등), 계획과 자문 등
의 역할을 맡은 전문가 집단, 시민단체, 주민 등이 보존논의 형성의 주체이다.

따라서, 본 연구에서는 세운상가 일대를 둘러싼 개발계획의 흐름에서 보존


```

graph LR
    subgraph Context [맥락의 이해]
        A[사회적 맥락] --> B[제도적 맥락]
    end
    subgraph Analysis [보존논의 형성과정 분석]
        B --> C1[1 세운 상가 군]
        B --> C2[2 주변부]
        C1 --> D1((존치))
        D1 --> D2((철거))
        D2 --> D3((존치))
        C2 --> D4((소단위 개발))
        D4 --> D5((대단위 개발))
        D5 --> D6((중 소규모))
        D6 --> D7((전면 재검토))
    end
    subgraph Interpretation [해석]
        D3 --> E[주요 쟁점]
        D7 --> E
    end

```

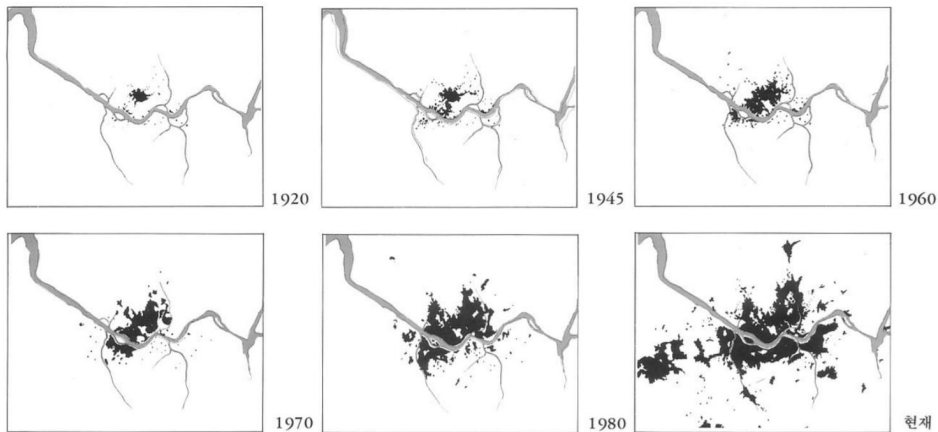
- 47 -

제3장 세운상가 일대 보존논의 형성과정

1절 세운상가 군

1. 세운상가 군 존치, 산책로 (1979~1995)

1) 발전주의 패러다임과 ‘도심부적격’ 업종 방출



[그림 3-1] 서울 시가지분포도

자료: 국립현대미술관(1991) 아름다운 서울

1960년 서울 인구는 200만을 돌파했고, 점차 확장하기 시작했다. 당시만 해도 [그림 3-1]과 같이 강북에 자리하고 있는 ‘도심’이 서울의 유일한 중심이었다. 그러나 점차 도심으로 사람들이 몰리기 시작하면서 서울시에서는 증가 추세를 억제하기 위한 정책 수립을 시작했다. 1970년대에는 강북의 인구집중을 강남으로 분산시키기 위해서 강남개발을 시행했다. 이는 ‘수도권 인구재배치계획(1977)’에 의해서 본격적으로 이뤄졌다. ‘수도권 인구재배치계획’에서는 강북에 있는 인구집중을 유발하는 시설을 ‘도심부적격’ 시설로 규정했고, 이들을 도심 밖으로 방출하기로 했다. 당시 세운상가는 전기·전자 제품으로 특화하며 제2의 전성기를 누리고 있었다. 그러나 세운상가 내의 주 업종인 전기, 전자 업종이 전부 도심부적격 기능으로 지정되면서, 세운상가는

존폐위기에 놓이게 되었다.

■ 용산전자상가 이전(1983~1990)

86아시안게임, 88서울올림픽 등의 국제적 행사 개최를 위해 도심을 정비하고 있던 서울시는 1983년 용산청과물시장을 가락동으로 이전하고, 그 자리에 약 1만 9천평의 대규모 전자상가를 짓기로 했다. 그렇게 조성된 용산전자상가에 세운상가에서 방출된 전기·전자 업종 이전하기로 했다. 이전은 88년까지 완료할 계획이었고, 이를 위해 강력한 이전정책을 펼쳤다.



[그림 3-2] 1986.05.27. 매일경제

자료: 네이버 뉴스라이브러리



[그림 3-3] 1990.02.15. 동아일보

자료: 네이버 뉴스라이브러리

상인들은 상권이 형성되지 않은 용산으로 이전하길 기피했고, 용산 이전은 계속해서 고초를 겪었다(그림 3-2). 세운상가 내 상인들은 1987년 4월까지 동시입주를 하겠다고 주장했던 반면, 용산 사업시행자는 상가 조성 자금난 해소를 위해 조기청약을 통한 단계적 입주를 원했다. 상인들이 가장 우려했던 것

은 상권의 이원화였다. 이를 막기 위해 자신들이 이전한 후 세운상가 이적지의 개발을 확정 및 조속 추진을 요구했다. 또한, 임대료 산정 문제에서도 첨예한 대립을 보였다. 애초 목표는 1986년 9월초부터 1단계로 문을 열 예정이었으나 청약부진, 건축공사 지연 등으로 계속해서 늦춰졌다. 당시 상인들은 용산 전자상가의 시설, 여건의 부적절(과다한 임대료, 소유분양이 아닌 임대분양, 전자상가로 건물과 시설 부적합, 상권의 분산배치로 인한 세운상가 상권 마비, 주차문제 등)함을 들어 이전을 반대했다(임규준, 1988).

서울시에서는 용산으로의 이전을 촉진하기 위해 회유와 강경 조치를 동시에 했다. 먼저, 회유책으로는 다음과 같은 시도를 했다. 첫째, 88년 11월까지 주차료 면제, 둘째, 입주 후 3개월간 임대료 면제 및 각종 세제 감면혜택, 셋째, 점포당 5백~1천만 원씩의 용자주선 등의 각종 방식으로 회유를 유도했다.⁴⁹⁾ 강경책으로는 첫째, 세운상가 일대 고물상의 영업을 제한함으로써 직접적인 통제를 가했다. 이 일대 철재공구상·전자제품판매상가지역을 고물상영업제한지역으로 고시하고, 고물상 신규허가·명의변경 금지·장소이전영업 불허 등의 제한을 했다. 심지어 이 일대에서 거래하는 TV, 녹음기, 전축, 냉장고, 통신기 공구류등을 제한품목을 설정하고 관할 경찰서에서 무허가 영업행위 단속을 시행하도록 했다. 이로 인해 3,000여개의 점포 중 30%가 고물영업을 제한받게 되었다.⁵⁰⁾ 둘째, 세운상가 일대의 주차단속 강화, 주차장 폐쇄 등을 통해 세운상가 내의 영업을 간접적으로 통제했다(그림 3-3). 이는 단계적으로 이뤄졌으며, 1단계는 청계천 고가도로 밑 노상주차장, 2단계로 세운상가 및 대림상가 양쪽 주차장을 폐쇄했다.⁵¹⁾ 하지만, 목표한 1988년이 지나고 1989년까지도 용산과 일원화되지 않아 문제가 되었다. 전기전자업종은 결국 용산과 세운으로 분리되는 결과를 초래했다. 이러한 상황에서도 서울시에서는 “용산으로 상권을 일원화해 나간다는 방침은 변함이 없다”며 이전을 강력추진의 의지를 밝

49) “龍山(용산)전자商街(상가) 본격 入住(입주)채비”. (1987.11.25.). *경향신문*.

50) “청계천 일대 古物(고물)영업 제한”. (1986.06.13.). *동아일보*.

51) “세운상가일대노상停車場(주차장)폐쇄”. (1987.06.10.). *경향신문*.

했다.

상공위의 서울시감사에서 서울시측은 종묘주차장개축공사가 용산으로의 상가이전을 거부하고 있는 일부 세운전자상인에 대한 옆구리찌르기 전법임을 공개.

이날 의원들은 용산과 세운상가로 이원화돼 있는 전자상권의 대책을 추궁했는데 서울시 관계자는 “**용산으로 상권을 일원화해 나간다는 방침은 변함이 없다**”고 말하고 “세운상가 앞에있는 종묘주차장을 지하3층으로 확대하는 데 2~3년이 소요되며 이럴 경우 주차시설이 없는 세운상가의 용산이전은 불가피할 것”이라고 **간접적으로 주차장 문제를 이전압력수단으로 이용**하고 있음을 시사.⁵²⁾

당시 종묘주차장에는 하루 2만여 대의 차량이 주차하고 있었는데, 서울시에서는 종묘주차장 개축공사를 통해 주차시설을 폐지했다. 이로 인해 교통 불편으로 고객의 발길이 점차 줄고, 세운상가의 매출액은 20% 이상 줄어들게 되었다.⁵³⁾

52) “駐車(주차) 못하면 세운電子商街(전자상가) 龍山(용산)이전 불가피”. (1989.09.29.). *매일경제*.

53) “세운상가 賣出(매출)위축”. (1990.01.30.). *매일경제*.

2) 최초의 개발구역 지정 및 동축 산책로 조성 계획

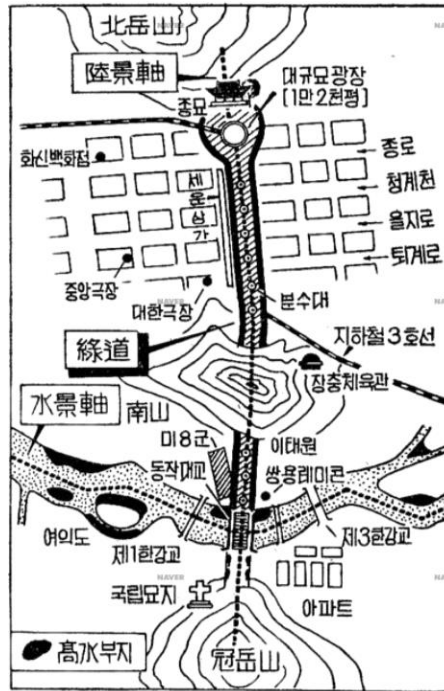
■ 서울의 육경축과 녹지체계 조성의 대안: 산책로

서울시는 ‘도심부적격’ 시설로 방출된 세운상가 이적지를 개발하기 위한 그림 또한 준비하고 있었다.

서울 시내 도심 한가운데 길이 11km의 綠道(푸른산책로)가 처음으로 생긴다. (중략) 종묘앞~세운상가 동편~대한극장앞까지의 너비 30m 길이 천m의 도로(면적 8천여평)를 차량의 통행을 일체금지시키고 시민의 산책로로 조성키로 했다. 서울시의 이같은 계획은 서울을 종단하는 북악산~남산~관악산을 연결하는 육경축(陸景軸)과 한강변을 따라 조성되는 수경축(水景軸)으로서 서울시의 도시경관을 조성하려는 도시기본계획에 따라 세워진 것이다.⁵⁴⁾



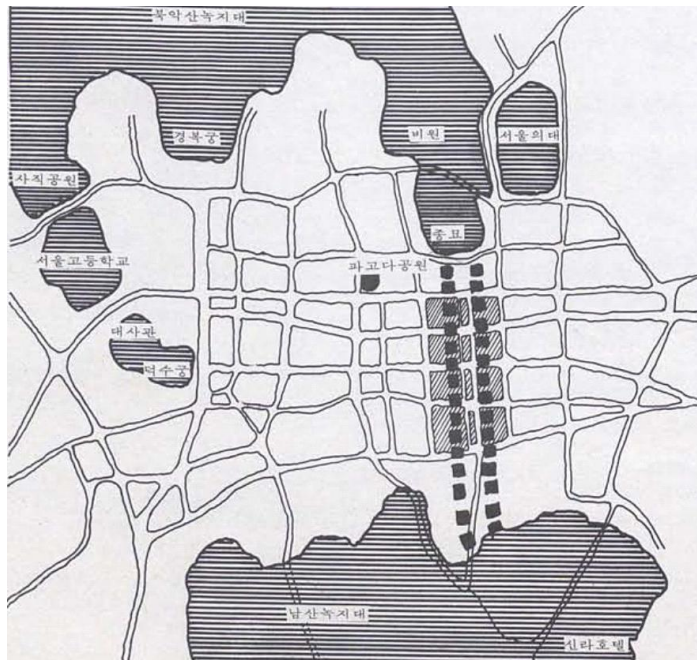
[그림 3-4] 1979.02.26. 경향신문
자료: 네이버 뉴스라이브러리



[그림 3-5] 육경축, 수경축 구상도
자료: 경향신문, 1979.02.26

54) “서울도심(도심)에 푸른 산책로(산책로)”. (1979.02.26.). 경향신문.

위 기사에서 언급한 도시기본계획은 ‘도시기본계획(1978)’이다. 당시 도시기본계획에서는 서울의 중심을 한강으로 설정하고, 한강을 중심으로 강남·북이 균형을 이루도록 계획했다. 여기서 한강의 ‘수경축’과 남북 ‘산악축’을 최대한 이용보존 하도록 제안하고 있다. 이 산악축은 북악산-세운상가-남산-이태원-용산-국립묘지-관악산으로 연결되는 축이다.⁵⁵⁾ 서울시는 이를 토대로 세운상가 동측에 녹도를 조성하기로 한다. 구체적으로는 도로 중간중간에 분수대를 설치하고, 길 양쪽으로 나무를 심어 ‘일본 동경과 이탈리아 신로마시의 산책로 같은’ 보행자 전용 도로를 조성한다는 계획이었다.⁵⁶⁾



[그림 3-6] 서울시 녹지체계도

자료: 서울시(1979, p.33)

55) 서울정책아카이브 [웹사이트]. (2015년 4월 16일). “도시의 계획 및 관리제도”, Retrieved from <https://seoulsolution.kr/ko/content/도시의-계획-및-관리제도> (검색일자: 2019.05.27.)

56) “서울都心(도심)에”푸른 散策路(산책로)”. (1979.02.26.). *경향신문*.

1979년 세운상가 동측이 ‘세운상가 재개발 구역’으로 지정고시되었다. 이를 시작으로 1979년, 1984년, 1988년 각각 이 일대를 대상으로 하는 정비계획 학술용역보고서가 발간되었다. 1979년 ‘都心部再開發事業計劃研究 :世運商街區域’은 당시 세운상가 동측만 재개발구역으로 지정되었었지만, 세운상가 일대 전체 블록을 대상으로 하고 있다. 이 계획에서는 서울의 녹지체계를 [그림 3-6]과 같이 구상하고 있다. 또한, 다음과 같이 녹지체계를 실제로 조성할 방안에 대해 제시하고 있다.

본 세운상가구역에서는 종묘에서 남산에 이어지는 녹지대 개념을 최대한 도입하여 남북축의 녹지체계를 가져야 할 것이다.

이러한 녹지체계를 조성하려면 상당한 면적의 녹지대가 설정되어야 하겠으나 고지가인 본 지구의 성격상 최소한의 면적으로 재개발의 효과성을 높이면서 도심의 연속녹지를 가져야 하기 때문에 최대한의 공지를 녹지화하고 시민들의 녹지에 쉽게 근접할 수 있도록 가로로 따라 녹지대를 설정하는 것이 바람직하다.⁵⁷⁾

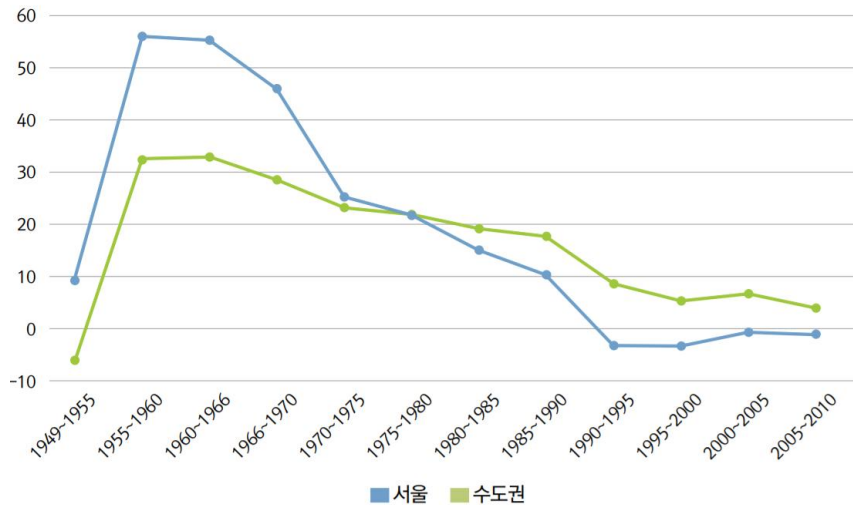
당시 상황에서는 현실적으로 지가가 높은 도심에 녹지축을 조성하기 위한 방식을 첫째, 최대한의 공지 녹지화, 둘째, 가로를 따라 녹지대를 설정하는 것으로 제안하고 있다. 즉, 사실상 이 산책로 조성 계획은 녹지체계 조성의 대안과도 같았다. 이후 1984년 ‘世運商街 區域 再開發 事業計劃’, 1988년 ‘世運商街區域 世運商街2,3區域 再開發事業基本計劃’ 보고서에서도 이와 같은 형태의 산책로 조성이 제안되었다. 이들 계획에서는 주변 지역의 활성화를 위해 세운상가 자체의 활성화가 중요한 요소임을 인식하고 있었다. 구체적으로는 세운상가 자체의 활성화를 위해 대규모 공용 주차장 확보, 데크 부분 조경공간 조성으로 녹지축 보완, 보행공간 활성화 및 휴게공간 제공, 도심주거형태 변화를 반영한 내부 전면 정비, 중산층 이상의 소득계층 주거 유도 등으로 방향을 제시했다(서울역사박물관, 2010, p.76).

57) 서울시. (1979). 都心部再開發事業計劃研究 :世運商街區域. 서울: 서울특별시. p.33

2. 세운상가 군 철거, 상징 녹지축 (1995~2010)

1) 세운상가 철거 논의와 성장기계로서 상징 녹지축

■ 탈발전주의 도시 패러다임의 도래



[그림 3-7] 서울 및 수도권 인구증가율

자료: 서울연구원(2013. p.15)

1970년대까지는 서울의 폭발적인 성장으로 도시의 균형발전을 추구했다면, 1990년대에 들어서부터는 인구증가가 점차 둔화하기 시작했다. [그림 3-7]와 같이 서울의 인구증가율은 처음으로 마이너스대로 진입하게 되었다. 조명래 (2009)는 이때부터 한국의 도시화가 집적단계를 벗어나 분산적 단계에 접어들 게 되었고, 외형적 성장을 넘어 ‘인구의 질적 구성과 활동구조가 내부적으로 고도화되고 심화되는 단계’에 접어들었다고 봤다. 이는 발전주의에서 탈발전 주의로 도시 패러다임의 전환을 야기했다(조명래, 2002).

1990년대 후반 국제사회에서는 환경문제에 대한 인식이 증대되었다. 1992년 리우에서 열린 ‘유엔 환경개발의회’를 시작으로 1997년 ‘교토 의정서’ 등을 통해 국제사회는 기후변화와 환경문제에 대한 대응이 본격화되었다. 이와 더불어 환경, 생태, 지속가능한 도시 등의 개념이 대두되었다. 한국 또한 이

흐름에 맥락을 같이 해 각종 시정에서는 환경과 생태를 중요한 의제로 설정하기 시작했다. 그러나 계속해서 개발주의, 경제주의적 접근이 주류를 형성하고 있었고, 여기서 환경문제는 개발주의와 경제주의를 지원하거나 정당화하는 이념으로 활용되기도 했다(변창흠, 2014, p.16).

당시 국내 전문가들이 지적하는 도심부의 문제점은 역사성 있는 장소의 소멸, 교통·환경의 악화 등이 가장 큰 비중을 차지하고 있었다. 이는 서울시가 ‘도심부 관리 기본계획(2000)’의 수립을 위해 1997년 실시한 전문가 설문조사를 통해 읽을 수 있다.⁵⁸⁾ 당시 설문에는 14명의 도시계획위원과 109명의 도시 분야 전문가들이 응답했다. 이 중 역사성 있는 장소의 소멸은 위원 12명, 전문가 91명이 선택했으며, 교통·환경 등의 악화는 위원 11명, 전문가 81명으로 다른 의제⁵⁹⁾에 비해 많은 표를 받았다. 또한, 도심부 파괴의 주요 사례로 청계고가도로를 다음으로 세운상가가 꼽혔다(위원 13인 중 12인, 전문가 101인 중 70인). 이 외에도 세운상가 일대로 인해 경관이 차단되고 기능확산에 장애를 끼치고 있으며, 세운상가와 남산으로 이어지는 Greenway 확보가 필요하다는 의견이 있었다.

전문가들이 도심에서의 중요하게 생각한 역사문화, 교통·환경 등의 의제는 세운상가와 유관하다. 하지만, 이 시기에 세운상가는 상당한 비난을 받으며 도시의 골칫덩어리로 여겨졌다. 결국, 이 일대의 계획에서 역사문화에 대한 의제는 잠시 가려진 채 ‘환경, 생태, 녹지축’을 조성해야 한다는 논리가 우위를 차지하게 되었다. 이는 많은 수의 전문가들이 세운상가를 철거하고 녹지축을 조성하는 것을 도심부에 필요한 사업으로 여긴 대목에서도 드러난다(위원 14인 중 12인, 전문가 94인 중 75인).

58) 이 내용은 도심부 관리 기본계획 부록에 실려있다(서울시, 1999).

59) 재개발로 인한 고층화(위원 11, 전문가 45), 인간적인 분위기의 상실(위원 8, 전문가 58), 거주인구의 감소(위원 7, 전문가 58), 형태와 활동에 있어서 다양성의 상실(위원 6, 전문가 40), 야간활동의 쇠퇴(위원 1, 전문가 55), 기타 (위원 8, 전문가 23)

■ 중구 도시기본계획(1995), 도심부 관리 기본계획(2000)

세운상가에 대한 비판은 1970년대 후반부터 형성되기 시작했고, 1990년대 후반에는 비판의 강도가 극으로 치달았다. 이런 비판은 첫째, 세운상가로 인해 북한산-종묘-남산-용산-한강에 이르는 녹지축이 단절되었음을 비판했으며, 둘째, 세운상가 군이 남북으로 길게 뻗어있어 동서로 나 있는 도시의 가로망 구조를 어그러뜨리고, 셋째, ‘콘크리트 덩어리’이며 도시의 흉물이라는 데 있었다. 1993년 동아일보에 실린 손정목(당시 서울시립대 교수)의 인터뷰를 보면 당시 세운상가에 대한 이러한 비판적 인식을 엿볼 수 있다.

“세운상가가 들어선 이후 종로 을지로 등 동-서로 나있는 시가지의 흐름이 완전히 끊겼어요. 당장 그럴듯한 가시적인 성과에 집착하다보니 서울이라는 도시 본래의 흐름을 거스르는 어리석음을 범하고 만거죠”

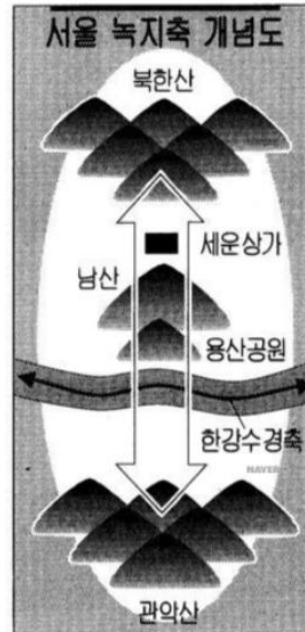
-손정목 서울시립대 교수⁶⁰⁾

이런 비판여론은 세운상가를 철거하자는데 까지 미쳤고, 당시에는 세운상가 철거에 대해 어느 정도 사회적으로 합의가 된 상황이었다. 1995년 초 서울시는 구청별로 도시에 대한 계획안을 모았다. 그중 중구청 계획만을 발표했는데, 그것이 [그림 3-8]이다. 이후 세운상가를 헐어버리고 광복의 녹지축을 조성하겠다는 이 계획은 ‘중구 도시기본계획’에 정식으로 담기게 되었다(그림 3-10). 언론사는 이 계획을 대대적으로 보도했다.

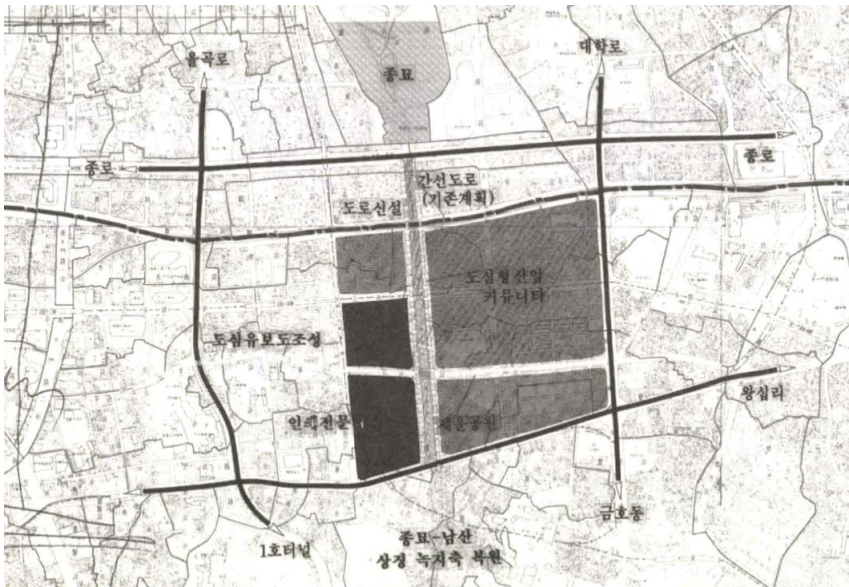
60) “定都(정도) 600년 서울 再發見(재발견) <38> 도시계획 (5) 전시行政(행정)에 담긴 청계천”. (1993.09.02.). 동아일보.



[그림 3-8] 1995.07.29. 동아일보
자료: 네이버 뉴스라이브러리

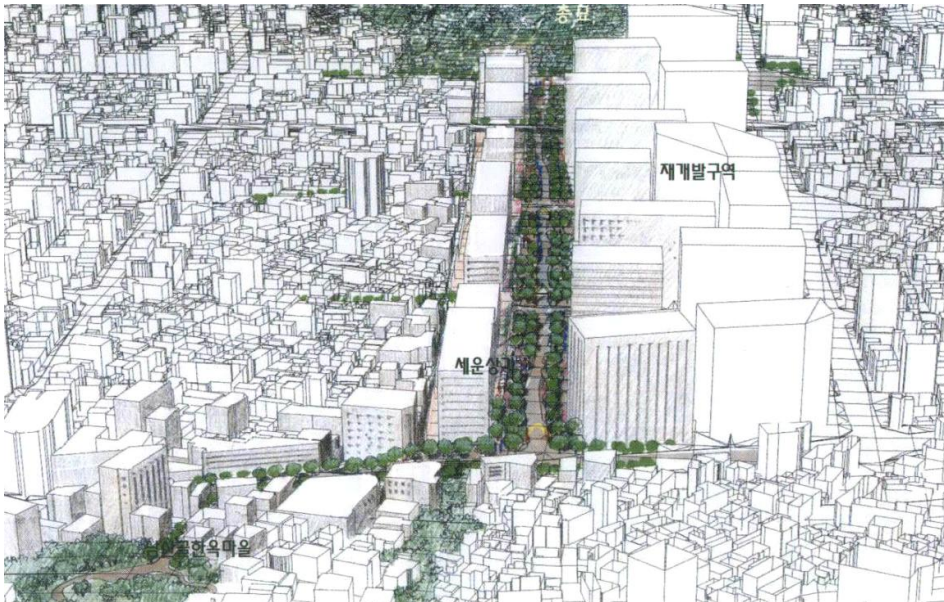


[그림 3-9] 서울 녹지축 개념도
자료: 1995.07.29. 동아일보



[그림 3-10] '중구도시기본계획(1995)' 세운상가 일대 계획도
자료: 서울시 중구청(1995, p.194)

‘중구 도시기본계획(1995)’에서 처음 제시되었던 광복의 상징 녹지축은 최초의 도심부 관리계획인 ‘도심부 관리 기본계획(2000)’에도 담겼다. 이 계획에서는 서울의 육경축을 완성하기 위한 녹지축 연결을 ‘도심부 관리의 확고한 원칙’으로 설정했다. 그리고 녹지축 조성의 방식으로 두 가지를 제안했는데, 하나는 세운상가와 주변 통합재개발 시 세운상가 위치에 녹지축을 배치하는 안과 별개로 진행될 경우 세운상가 연접 30m의 도로용지를 활용해 녹지축을 조성하는 방안이다. 전자는 ‘중구 도시기본계획(1995)’에서 제안했던 광복의 녹지축을 조성하는 방식이고, 후자는 1970~80년대에 제안되었던 방식이다. 그러나 ‘도심부 관리 기본계획(2000)’은 탄생 자체가 도심부의 재개발에 대한 강한 비판에 있다. 계획 보고서에도 녹지축을 조성하기 위한 두 가지 방법 중 [그림 3-11]처럼 후자의 방식만을 이미지로 재현해 보여주고 있다.



[그림 3-11] 도심부 관리 기본계획 상 녹지축

자료: 서울시(2000b, p.39)

2) ‘청계천복원사업’ 과 도심구조 개편 논의

■ (청계천 복원에 따른) 도심부 발전계획(2004)

세운상가를 철거하고 광복의 녹지축을 조성하자는 계획은 ‘중구 도시기본계획(1995)’을 이후로 ‘2011 서울도시기본계획(1997)’을 비롯해 이후 관련 기본계획⁶¹⁾에서 계속해서 명시되었다. 하지만 구체적인 실현방식에 대해서는 많은 의견과 논란이 있었다(도시계획관리위원회, 2012). 과중한 기반시설 조성 부담에 대한 우려와 세운상가 군 내의 약 1,300개 상가, 1,200세대 아파트에 대한 보상 및 민원처리가 쉽지 않아서 회의적이라는 의견이 주를 이뤘다. 그러나 2002년 민선 3기가 시작되면서 이 사업은 본격적으로 추진되기 시작한다.

저는 한나라당 서울시장후보로서 이 자리에 섰습니다. 제가 시장에 출마하게 된 이유를 상징적으로 감히 말씀드리면 사람중심의 편리한 서울, 서민을 위한 따뜻한 서울, 그리고 **미래의 서울을 위한 청계천 복원, 이 같은 상전벽해의 “서울신화”를 창조하기** 위해서입니다. 다시 말씀드립니다만 **세계화시대에 당당히 나설 수 있는 “일등서울”, “부자시민”의 창조신화**를 만들겠다는 것이 저의 신념이며 의지입니다.

이명박 서울시장 후보 기초연설(2002.4.22.) 中

2002년 이명박 시장이 당선되며 ‘청계천 복원사업’이 시작되었다. 이 사업은 위 연설문과 같이 이명박 시장의 후보 시절부터의 공약사업이었고, 취임 이후에도 시정의 핵심 사업이었다. ‘청계천복원사업’은 1971년 만들어진 청계고가를 철거하고 복개되었던 청계천을 다시 조성해 생태적·역사적 복원을 꾀한 사업이다. 전술했듯, 청계고가와 세운상가는 도심 속 골칫덩어리로 여겨졌는데 민선 3기에는 당시 이 두 곳을 모두 헐어 ‘녹색의 문화공간’으로 대체하려는 시도로 이어졌다. 당시 서울시에서 주도적으로 형성했던 청계천의

61) ‘도심부 관리기본계획(2000)’, ‘도심부 발전계획(2004)’, ‘2020 서울도시기본계획(2006)’, ‘2030 서울플랜(2013)’ 등

‘생태적·역사 문화적 복원’ 논의는 세운상가 일대의 ‘상징 녹지축의 복원’ 까지 이어졌다. 또한, 청계천 복원 당시 세운상가와 청계상가를 잇는 데크를 철거했다. 청계천복원사업의 연장선에서 2004년 서울시는 ‘도심부 발전 계획’을 발표했다. 이 계획은 청계천과 맞닿아있는 도심부의 블록에 대한 관리지침이 수록되어있다. 세운상가 일대의 경우에는 세운상가 군을 철거하고, 광복의 녹지축을 조성하겠다는 개략적인 계획이 담겼다.

■ 세운상가 4구역 도시환경정비사업 국제지명초청 현상설계경기

2004년, 세운상가 1-9지구 도시환경정비구역 변경지정(최고 높이 90), 4구역으로 재개발 추진되었다. 사업시행자는 종로구청장이며, 이에 대한 구체적인 계획안을 얻기 위해 종로구청의 주최로 ‘세운상가 4구역 도시환경정비사업 국제지명초청 현상설계경기(이하 세운 4구역 국제현상)’를 진행했다. 이 현상설계는 서울시에서 참여할 외국의 유명 건축가를 선정하고, 그 건축가가 국내의 파트너를 선정하는 방식으로 진행되었다. 또한, 도시·건축을 통합한 공모로 세운상가 군 4개와 주변구역 4개를 대상으로 도시계획을 시행했으며, 건축계획은 세운 4구역만을 대상으로 했다(변희영, 2018). 당시 설계지침은 세운상가를 철거한 부지에 녹지공간을 조성하고 주변의 4구역 통합정비계획을 수립하는 것이었다.

지침에서부터 광복 녹지축 조성을 전제로 하고 있었으나, 세운상가 군의 보존과 축에 대한 의구심을 내보인 전문가들도 있었다. 총 8개 팀이 한 제안 중 [그림 3-12]의 렘콜하스+삼우의 제안만이 세운상가를 존치한 채 녹지축의 일부로 계획했다. 또한, 온영태 교수는 이에 대해 남북 녹지축의 조성이 정말 타당한 것인가?, 왜 축을 조성해야 하는가?에 대한 근본적인 물음을 제기하기도 했다.

서울시는 청계천에서 남산을 축으로 하는 설계방향을 정하고 공모를 하

였습니다. 렘콜하스(삼우)만 세운상가를 헐지 않고 녹지축의 하나로 생각했습니다. (중략) 종묘와 남산을 녹지축으로 연결해야 하는 것을 모두가 당연한 듯 받아들이고 있는데 녹지축이라는 것이 과연 타당한것인지 생각해보아야 합니다. (중략) 도심공간에 왜 커다란 녹지가 들어가야 하는것인지, 빈 공간은 맞지만 왜 축으로 들어가야 하는 것인지에 대한 것도 의심을 했어야 합니다.

-온영태(경희대 교수)⁶²⁾



[그림 3-12] 렘콜하스+삼우 세운상가 4구역 조감도

자료: 한국도시설계학회지(2004, p.120)

세운 4구역 국제현상은 Koetter Kim&Associates가 당선되었고 1등으로 당선된 이 팀에게는 사업의 총괄설계책임자 권한이 주어졌다. 2~4등을 한 3팀에게는 기본설계와 실시설계권이 주어졌다. 당선작에서는 종묘의 어도 축을 세운 녹지축까지 연장시켜 설계에 반영했다. 이 컨셉은 실제로 ‘세운재정비촉진계획(2009)’에 반영되게 된다.

62) 한국도시설계학회지(2004), 세운상가 4구역 도시환경정비사업 국제지명초청현상설계에 관한 간담회, p.133

3) 세운재정비촉진계획과 1단계 실행

■ 도심재창조 종합계획(2007)

상징 녹지축 구성을 가장 강력하게 밀어붙인 시장은 단연 오세훈 시장이다. 오 시장은 2006년 당선된 이후 도심을 ‘재창조’ 하겠다는 의지를 표명했다. 도심부 개발계획을 발전시켜 강북에 4개의 축을 구성을 통해 이루겠다는 당찬 포부를 밝혔다.

청계천 복원을 통해 서울의 모습이 달라지기 시작했습니다. 하루 13만 명의 방문객이 달라진 서울을 보러 오고, 매년 6백만 명의 외국인 관광객이 다녀갑니다. 여기에 인사동에서 명동까지 관광객의 발걸음이 이어지고, 광화문에서 남대문까지, 종묘에서 세운상가를 지나 남산까지, 그리고 국립극장에서 동대문까지 연결하는 세로축이 만들어진다면 강북의 도심이 다시 활력을 찾을 수 있습니다. 강북의 도심은 바로 서울의 중심이자, 대한민국의 중심입니다. 강북도심부활 프로젝트가 성공하면, 청계천에 흐르는 맑은 물 사이로 서울의 상징들이 다시 새롭게 태어날 것입니다.

오세훈 서울시장 취임사(2006년 7월 3일) 中⁶³⁾

이를 진행하기 위해 당선 직후 ‘도심재창조 종합계획(2007)’ 준비에 착수했으며, 약 1년에 걸쳐 수립되었다. ‘도심재창조 종합계획(2007)’은 도심의 전체 활성화를 위한 마스터플랜 성격의 계획이다. 광역적인 차원에서 도심의 활성화 계획을 세웠으며, 구체적으로는 도심의 주요거점과 명소를 중심으로 연계되는 남북 4대 축(역사문화축, 관광문화축, 녹지문화축, 복합문화축)을 조성하는 것을 제안했다. 이 중 세운상가 일대는 도심3축인 종묘-세운상가-남산의 ‘녹지문화축’에 해당한다. 앞선 ‘도심부 발전계획(2004)’에서는 녹지축의 구성에 대한 개략적인 계획이 담겼다면, ‘도심재창조 종합계획(2007)’에는 실질적인 개발의 방식, 추진계획 등이 수립되었다. 구체적인 계획을 살펴보면 다음과 같다. 기존의 세운상가 군을 녹지축으로 조성하고, 그와 더불어 주

63) 블로그 내사랑 서울영상(<https://blog.naver.com/nsib/110005920321>)

변 지역은 도시환경정비사업과 연계 실행해 재정비하는 방식이다. 녹지축은 거점녹지(폭 60m 이상)와 연결녹지(폭 30m)로 이뤄져 있다. 생태적 연결과 함께 휴식공간 제공의 기능을 제안했으며, 이를 위해 이벤트 공간, 문화체험 공간 등의 오픈스페이스의 조성을 생태 공간으로써 성격이 훼손되지 않는 범위로 제한했다.



[그림 3-13] 세운 녹지축 조감도

자료: 서울시(2007, p.131)

■ 세운재정비촉진계획(2009)

도심부에 대한 관리계획을 수립함과 동시에 세운상가 일대에는 실제 사업을 진행하기 위한 준비를 했다. 오세훈 시장 당선 3개월 후인 2006년 10월 서울시는 세운상가 일대 전체 블록을 세운재정비촉진지구로 지정하고 촉진계획 수립에 돌입했다. 세운재정비촉진계획의 주 내용은 세운상가를 철거한 자리에 상징 녹지축을 조성하고 주변은 대단위 블록으로 통합개발하는 것이었다. 이를 통해 ‘역사문화명소, 관광명소’로 만들어 지역의 활성화를 도모하겠다는 계획이었다.



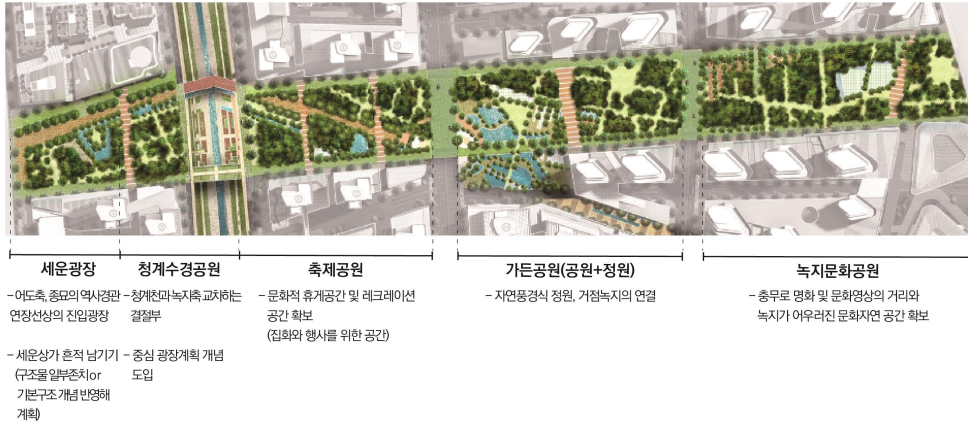
[그림 3-14] 세운재정비촉진계획 조감도(안)

자료: 서울시(2009b, p.93)

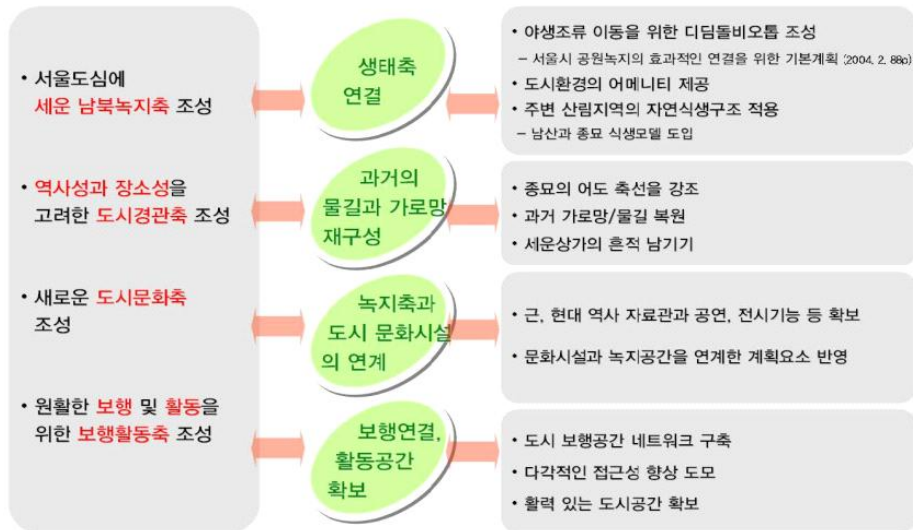
그 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다. 세운상가를 철거한 50m와 연결 구역의 폭 20m씩을 확보해 총 90m 폭, 총연장 860m에 달하는 광폭의 공원을 조성하겠다는 계획이다. 사실 초기 세운녹지축은 서울시에서 투자해 도시계획 시설사업으로 진행하려 했지만, 재원부담이 있었다. 따라서 이 기반시설설치비용을 주변의 도시환경정비사업과 연계추진하는 방식으로 전환되었다(서울시, 2007, p.136).

‘세운재정비촉진계획(2009)’에는 녹지축 구성에 대한 세세한 계획이 잡혀 있다. 구체적으로는 구역별 컨셉, 프로그램, 식재할 수종, 포장재 등이 계획되어 있었다. 한편, 도시재정비위원회에서는 세운상가의 역사적 의미를 인지하며 흔적을 남겼으면 한다는 의견이 개진되었다. 이에 대해 녹지축의 조성 시 A-1 구역(그림 3-15의 세운광장 부분)에 세운상가의 흔적을 남기는 방안으로 검토되었다. 그 방식에는 구조물 주 일부 존치 또는 구조 모듈 등 기존 구조 개념을 반영하도록 했다. 세운상가 흔적 남기기와 더불어 종묘 어도축 연장을 통한 상징경관축 조성, 청계천 수변문화공간 조성, 옛 물길 등을 설계에 반영했

다. 어도축 조성은 세운 4구역 국제현상에서 당선된 안에서 나왔던 개념에서 출발한 것이며, 세운상가의 흔적을 남기는 것은 전술했듯, 도시재정비위원회 위원들의 의견이 반영된 결과이다.



[그림 3-15] 세운녹지축 기본계획(안)
자료: 서울시(2009b, pp.113-125)를 바탕으로 재구성



[그림 3-16] 세운녹지축 조성 목적
자료: 서울시(2009b, p.95)

문제는 세운상가의 철거와 녹지축의 조성 비용을 주변구역 통합개발로 충당하려 했다는 점에서 시작되었다. 당시 계획에는 기반시설 분담 비율이 구역별로 13~15%에 달했다. 서울시는 2008년 7~8월 계획 공람공고 이후 2009년 2월 주민설명회를 실시했다. 당시 상인, 토지주 및 건물주의 상당한 반대에 부딪히게 되었다. 세운상가 관련 주민은 구역이 통합 개발되길 바랐고, 주변지역에서는 별개로 진행되길 바랐다. 대부분의 주민은 녹지축 조성사업과 주변 개발사업을 별개로 인식하고 있었으며, 녹지축의 조성 비용을 서울시가 부담하고 세금으로 조성하기를 주장했다. 그러나 애초 서울시는 세운상가 일대 개발사업에서 녹지축 사업을 별도로 하지 않으려 전체를 재정비 구역으로 지정했다. 재정비 지구 전체에 산재한 15%의 녹지를 중앙으로 모아 녹지축을 조성한다는 것이 그들의 주장이었다.

도시재정비위원회의 자문위원들도 주민들이 반대하는 것에 대해 공감하며, 세운녹지축 조성사업과 주변부 개발사업이 별개의 사업과 같이 보일 수밖에 없음을 지적했다. 또한, 이 일대가 도심부의 대표적인 지역이며, 상당한 관광 자원들이 있는 잠재적 공간으로 녹지축의 조성에 30%는 시에서 지원해야 한다는 의견을 개진한 위원도 있었다.

위원: 주민 의견에 어느 부분 공감합니다. 실제로 이 사업은 녹지축과 주변 개발이 분리되어 보입니다. 가장 문제로 삼은 것은 계획도에서 특정 부분이 유난히 더 그려진 별도로 분리된 것 같이 보이는... 그런 부분이 있다는 것입니다. 이것이 기본계획 단계에서는 괜찮지만, 실행단계에서도 이러면 곤란합니다.

-2009년 3차 도시재정비위원회 회의록 中

세운재정비촉진계획이 가결되기까지 여러 차례의 도시재정비위원회의 심의가 있었지만, 마지막 회차까지도 이 사업에 대해 의문을 가지고 상당한 우려를 표하는 목소리도 있었다. 이의를 제기한 위원은 자신을 지역구 의원으로

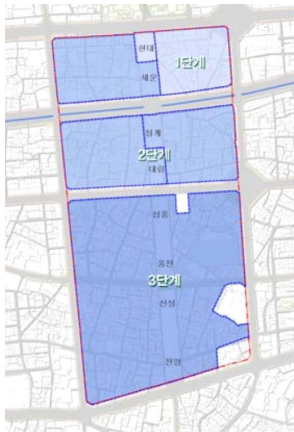
소개하고 있다. 실제로 이 당시 주민들은 녹지축의 조성 비용을 주변구역에서 부담해야 한다는 것에 대해 상당히 불만을 가지고 반대하고 있었다. 시에서는 각 구역별로 공청회를 열어 녹지축 조성과 주변부 개발사업이 분리된 사업이 아님을 설득하려 했으나 주민들에게는 와닿지 않았다.

위원: 저는 과연 이 사업을 할 수 있는가? 또 어떻게 진행할 것인가? 의문입니다. 저는 지역구 의원으로 지역에서 계속해서 주민들과 얘기하고 부대끼고 있습니다. 지역의 상황을 봤을 때 저는 이런 서류만 가지고 사업이 될 수 있을까? 모르겠습니다. 지금 지역의 분위기는 굉장히 험악합니다.

-2009년 3차 도시재정비위원회 회의록 中

■ 세운재정비촉진사업 1단계(2007~2009)

서울시는 사업의 속도를 높이기 위해 일부 구역만 따로 떼 1단계 사업을 먼저 시행했다. 2007년 세운재정비촉진지구의 1단계 구간(현대상가+세운 4구역)



의 재정비촉진계획을 결정했다. 또한, 이 사업을 추진할 주체는 종로구청에서 SH로 변경되었다. 1단계 구간은 이후 시행할 세운상가 일대의 재정비의 시범사업 격이었다. SH는 사업의 속도를 높였다. 2008년 현대상가 철거를 위해 대체영업장 착공에 들어가고 바로 그다음 해인 2009년 현대상가를 헐어 ‘세운초록띠공원 1단계’를 조성했다. 예지동 시계골목과 현대상가의 상인들은 2008년 12월부터 순차적으로 임시 영업장인 ‘세운스퀘어’로 이전하게 되었다(김수현, 2018).

[그림 3-17] 개발 단계 구분도
자료: 서울시(2009b, p.4)

주민들의 반대마저도 무시하고 빠른 속도로 밀어붙이던 세운재정비촉진사업은 종묘로 인한 문화재심의를 받기 시작하면서 제동이 걸렸다. 1995년 유네스

코 세계문화유산으로 등재된 종묘에서 바라보는 경관에 침해를 우려했고, 주변구역의 높이제한으로 계속해서 최고높이가 줄어들자⁶⁴⁾ 사업은 존폐위기에 처했다. SH는 현대상가 철거, 대체상가 조성 등으로 968억가량이 든 상태였다. 결과적으로는 약 1000억을 들여 약 3700㎡의 ‘세운초록띠공원’⁶⁵⁾을 조성한 꼴이 되었다. 세운초록띠공원은 앞으로 계속해서 조성될거라고 생각했던 860m 연장의 녹지축 중 1단계 부분이다. 현대상가를 헐었던 자리에 현대상가의 모둘로 녹지를 조성해 미약하게나마 흔적을 남기는 방식으로 조성했다.



[그림 3-18] 세운초록띠 공원

자료: 서울역사아카이브(museum.seoul.kr)

■ 세운재정비촉진계획 전면 백지화

서울시는 세운 4구역에 제동이 걸리자 공공의 주도로 사업성 확보를 위한 재논의를 시작했다. SH는 먼저, 2010년 8월 ‘세운재정비촉진계획 변경수립 및 세운초록띠공원 2단계 조성사업 설계용역’⁶⁶⁾을 발주했다. 해당 용역에서

64) 세운재정비촉진지구는 이로 인해 문화재청에 여러 차례 심의를 받게 되었다. 자세한 과정은 3장 2절 세운상가 주변부에서 후술하도록 하겠다.

65) ‘세운초록띠공원(Seun Greenway Park)’은 시민대상 녹지축 명칭공모를 통해 선정되었다. 총 667개 안이 접수되었으며, 전문가 자문과 시민 선호도 조사 등으로 선정되었다(서울정보소통광장, 2009).

66) 세운재정비촉진계획 변경수립 및 세운초록띠공원 2단계 조성사업 설계용역
 ■ 목적 : 문화재심의결과, 경기 하락, 입체복합계획 등 그간의 여건변화 반영

는 세운 4구역의 사업성 방향을 재검토하고, 녹지축의 실시설계와 세운녹지축의 입체 복합화 개발방향, 남산 연결방안 등이 주요쟁점이었다. 하지만, 세운상가 일대 재정비사업이 사업성을 잃자, 의원들은 서울시 의회에 청원을 넣었다. 2010년 11월 조진현 외 113명이 ‘세운재정비촉진계획 변경에 관한 청원’을 서울시의회에 제출했다. 청원 요지는 세운재정비촉진계획에 대한 시정을 요구하는 것이었다. 구체적으로는 ①용적률 1,000%로 원상회복, ②높이 제한 200m 이상으로 완화, ③공급주택 세대규모 제한(공동주택 비율 50% 이하, 국민주택규모 85㎡이하 60% 이상) 완화, ④주민 녹지축 조성 비용 부담 시 인센티브 제공, ⑤녹지축 분리 및 6구역 분할개발 등이 있었다(도시계획관리위원회, 2011). 이 청원은 2011년 3월 의회에서 일부 수용되었다. 사업시행 방법 다양화·6구역 분할 등을 검토하기로 했으며, 나머지는 반려되었다. 결론적으로 세운녹지축 조성사업은 이 시기 전면 백지화되었다.

-
- 용역 : 대한콘선탄드, DA건축(분담이행) ※SH공사발주(시와 공동용역감독)
 - 금액 : 529,104,400원
 - 기간 : 2010.8.27.-2011.7.30. (자료: 도시계획관리위원회, 2011)

3. 세운상가 군 존치, 입체보행녹지축 (2010~)

1) 기존 계획 백지화 및 세운상가 보존 결정

■ 세운재정비촉진계획 변경과정(2010~2013)

도시건축의 제도적 기반이자 서울시 도시계획의 ‘헌법’에 해당하는 ‘2030 서울플랜’은 시민이 도시의 주인이라는 원칙을 기초로 완성했다. (중략) ‘지우고 새로 쓰는 기존의 재개발’ 대신 ‘고쳐서 다시 쓰는 도시재생’을 통해 주거라는 삶의 권리를 지키고 건축의 공공적 가치를 회복시켜 가고 있다. 역사, 문화, 미래가 공존하는 지속가능한 도시를 만들어가고 있다.

- 박원순 시장⁶⁷⁾

2011년 박원순 시장이 당선과 민선 5기가 출범하게 되었다. 민선 5기는 이전과는 정책적 기조가 확연한 차이를 보인다. 박시장은 ‘고쳐쓰는 도시’라는 슬로건으로 각종 도시재생 사업을 펼쳐갔다. 특히, 도심부에 대해서는 ‘역사 도심’을 선언했다. 이러한 패러다임의 변화 가운데에서 세운재정비촉진계획 변경용역은 관련 정책이 재검토되면서 연장되었다(도시계획관리위원회, 2012).⁶⁸⁾ 또한, 시 내부조직에도 변화가 생겨 세운재정비촉진지구의 총괄계획팀(12.1~13.5)⁶⁹⁾과 TF팀(12.7~12.12)⁷⁰⁾이 구성되었다. 이를 통해 다양한 전문가

67) 월간건축사. (2019년 3월 5일). “창조적 시도로 건축의 시대 열겠다.”. Retrieved from <http://kiramonthly.com/i-will-open-the-era-of-architecture-with-creative-efforts/>. (검색일자: 2019.05.30.)

68) 세운재정비촉진계획 변경수립 및 세운초록띠 공원 2단계 조성사업 설계용역

■ 목적 : 세운재정비촉진계획 수립 후 부동산 경기 하락, 세운4구역 문화재심의 결과 높이 하향조정 등 여건 변화로 촉진계획 변경

■ 주요쟁점

- 종전 정비목표(도심재창조)의 변경 필요여부
- 세운상가 철거 후 녹지축 조성 또는 세운상가 존치 후 리모델링 여부
- 도심산업보전 및 발전적 재편방안
- 세운지구 정비 필요성 및 정비방법
- 도시부 관리를 위한 건축높이 및 용적률 변경 등

■ 용역 : (주)에이그룹 엔지니어링 종합건축사 사무소 및 (주)대한컨설턴트

■ 금액 : 5.3억원

■ 기간 : 2010.8.27.~2012.12.30. (자료: 도시계획관리위원회, 2012)

들이 참여하게 되었다. 총괄계획팀은 세운재정비촉진계획의 변경 방향을 설정하고, TF팀은 세운상가 군의 도시건축적 의미 발굴, 세운상가의 역할, 사업성 검토 및 활용방안, 세운상가 군의 구조적 문제해결방안 등을 논의했다(서울시, 2016, p.13).

정책기조의 변화로 사업계획 변경이 지연되는 상황에서 2012년 7월 조진현 외 164명은 ‘세운재정비촉진계획 조속 결정에 관한 청원’을 제출했다. 이전 청원과는 달리 2012년 청원에서는 ①세운상가 군의 보존(존치) 및 녹지축 축소, ②세운 3구역, 6-3구역 분할 등을 요청했다.

현재 재정비촉진계획은 상가세입자 문제, 녹지축조성 등 과도한 주민부담으로 사업추진에 많은 어려움이 있어 **세운상가를 존치한 후 리모델링을 통하여 철거에 따른 건축물 유산의 소실을 최소화하고 녹지축을 축소하여** 주민들 부담을 경감시켜야 함.⁷¹⁾

검토 결과 이 청원은 재정비촉진계획 변경용역에 반영될 필요가 있다는 응답을 받았다. 이후로 재정비촉진계획의 방향은 완전히 다른 노선으로 변경하게 된다. 이전의 변경용역 방향이 4구역 사업성 증진 방안 위주였다면, 2012년부터는 세운상가 일대 전체 재정비사업의 근본적인 문제점을 찾고 발전방향을 모색하려 했다(서울시, 2016, p.11). 본격적인 세운재정비촉진계획 변경과정을 살펴보면 다음과 같다. 2012년 7월 1차 변경에서는 세운녹지축의 조성 타당성을 검토하고, 재촉지구 내 존치구역 관리계획 검토, 세운상가 군 존치 시 관리계획, 주변지역 도심산업 발전 방향 등이 검토되었다. 여기서 다양한 타당성 검토 용역을 통해 세운상가의 존치가 결정되었다. 즉, 세운상가의 존치 이유는 물론 세운상가 군 자체의 건축물로서의 가치 재조명에도 있었지만, 세운재정

69) 총괄계획팀 구성: 전문가 4인(백운수 대표, 이종호 교수, 손봉수 교수, 김승배 대표), 시·자치구, SH공사 (서울시, 2016)

70) TF팀 구성: 전문가 11인(승효상 대표, 이종호 교수, 강병근 교수, 백운수 대표, 조명래 교수, 김향자 연구원, 안창모 교수, 김영준 대표, 김승배 대표, 서규석 대표, 정병순 박사), 서울시 (서울시, 2016)

71) 도시계획관리위원회, (2012). 세운재정비촉진계획 조속 결정에 관한 청원 심사보고서, p.2

비촉진지구가 세운상가 철거 및 녹지축 조성이라는 딜레마에 빠져 추진이 지연되었고, 세운재정비촉진지구의 원활한 추진을 위해서 조정된 것이기도 하다.⁷²⁾ 2013년 2차 변경에서는 세운상가 군의 존치와 관련한 실질적인 계획을 수립하고, 사업비 산정 및 수지분석, 교통성 검토 등이 추가되었다. 마지막 3차 변경인 2013년 11월에는 서울 역사도심 내 세운상가 군의 미래 비전에 관한 내용이 추가되었다. 이를 끝으로 2014년 3월 변경된 ‘세운재정비촉진계획’이 고시되었다.

[표 3-1] 세운재정비촉진계획 변경 과정

구분	날짜	내용
초기 계약	2010.08	<ul style="list-style-type: none"> • 부문별 촉진계획 변경 수립 • 촉진구역 지정 및 사업계획 변경 수립 • 재정비촉진계획 변경계획 수립방향 • 세운초록띠공원 실시설계 • 사전환경성 검토
1차 변경	2012.07	<ul style="list-style-type: none"> • 세운녹지축 조성 타당성 검토 • 세운재정비촉진구역 내 존치구역 관리계획 재검토 • 세운상가군 존치시 관리계획 수립 • 세운상가 주변지역 도심산업 발전 방향 검토
2차 변경	2013.03	<ul style="list-style-type: none"> • 세운상가군 존치관련 계획 수립 • 사업비 산정 및 수지분석 • 교통성 검토
3차 변경	2013.11	<ul style="list-style-type: none"> • 서울 역사도심 내 세운상가 군의 미래계획
변경계획 고시	2014.03	<ul style="list-style-type: none"> • 서울시 고시 2014-119호
용역 준공	2014.06	<ul style="list-style-type: none"> • 과업 준공

자료: 서울시(2016, p.10)을 바탕으로 작성

72) 서울시. (2015e). 역사도심기본계획 부록3 참여계획과정기록, p.203

■ 세운상가 가치 재조명과 공론화

서울시는 세운상가 군의 존치를 결정하기 전, 전문가와 시민을 비롯한 사람들의 의견을 듣기 위한 심포지엄을 개최했다. 2012년 11월 26일 ‘세운상가군 재조명을 통한 세운지구 재정비 방향에 관한 심포지엄’, 2013년 12월 16일 ‘도시재생의 관점에서 본 세운상가 재조명’ 등이 그 예다. 여기서는 다수의 전문가가 세운상가의 가치, 잠재력, 존치 필요성, 활용방안 등을 논의했다. 2012년 심포지엄에서 강병근(건국대 교수)는 ‘세운지구 녹지축의 대체 조성방안’에 대해 발제했다. 발제에서는 이 일대를 “서울의 대표 역사·문화·관광 특구로 설정하고 남북 녹지축을 입체녹지화해 녹색에너지 생산기지”로 만들어야 한다 주장했다(매일경제, 2012). 즉, 녹지축을 대신해서 세운상가를 존치한 후에는 ‘입체적인 보행 녹지축’을 만든다면 녹지축과도 비슷한 효과를 낼 수 있다는 요지였다.

2013년에 열린 심포지엄에서는 세운상가의 역사적 가치, 도시적 가치, 도시 건축으로서 세운상가, 세운상가군의 잠재력 등 세운상가군의 가치를 재조명을 시도했다. 좌장은 당시 이 일대의 보존에 목소리를 높였던 대표적인 전문가인 이로재의 승효상 대표가 맡았다. 토론은 도시건축, 도시, 건축, 산업, 언론 분야의 전문가로 구성되었다. 당시 심포지엄 토론에서 논의되었던 주요 의견은 다음과 같다. 첫째, 세운상가의 물리적인 수명연장이 아닌 ‘생명력을 가진 재탄생’을 가능하게 할 것. 둘째, 세운상가 군이 도시 시스템으로서 작동하고 실현 가능성을 높이려면 공공의 적절한 지원이 필요함. 셋째, 건축적·역사적 가치만큼 그 공간을 소유하고 이용하는 ‘사람’을 고려해야 하며, 사람이 중심이 되어야 할 것. 넷째, 공공의 과도한 개입이나 무리한 추진보다는 장기간으로 많은 의견을 들어 진행할 것. 다섯째, 물리적인 것뿐 아니라 주변에 주는 파급효과까지 고려할 것 등이다.⁷³⁾

73) 서울시. (2013). ‘심포지엄 주요 토론내용’ Retrieved from <https://opengov.seoul.go.kr/sanction/445034>. (검색일자: 2019.05.31.)

이전까지는 공공의 주도로 사업을 진행했다면, 이 심포지엄은 사실상 세운상가 일대에서 최초로 만들어진 ‘열려있는’ 대화의 장이었고, 이를 통해 세운상가의 보존이 공론화될 수 있었다.

2) 세운상가 존치 후 도시재생으로 전환

■ 세운재정비촉진계획(변경)(2014)

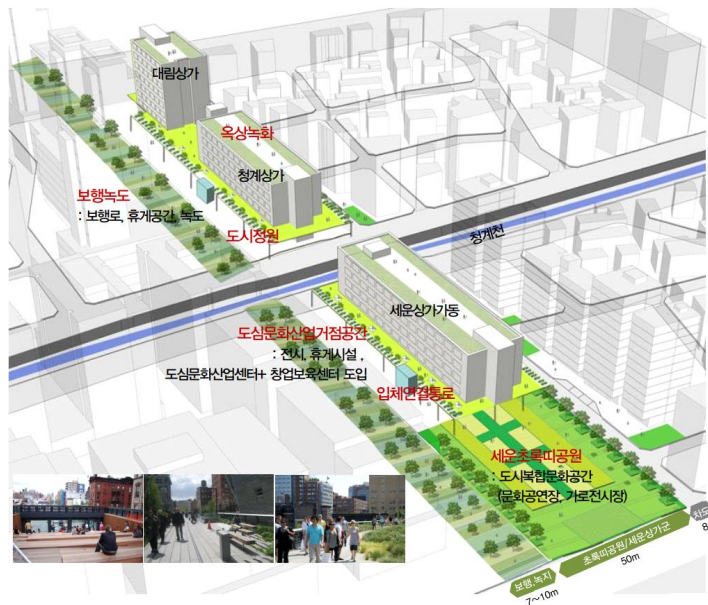
2014년 3월 ‘세운재정비촉진계획(변경)’이 결정고시되었다. 세운상가는 촉진구역에서 분리 후 존치관리구역으로 지정되어 보존이 제도적으로 확정되었다. 변경된 세운재정비촉진계획에서는 세운상가군의 존치 필요성을 다음과 같이 정리하고 있다.

- 세운상가군의 도시·건축적 의미 유지
 - 우리나라 최초의 주거복합 건축물(도심부 직주근접 개념의 시초)
 - 입체적 보행체계 적용 보차분리 보행데크
- 세운상가군의 산업적 의미 존중
 - 주변구역과의 산업연계성 유지(저층부 도소매기능 유지), 현재 리모델링이 완료된 삼풍, 풍전호텔의 경우 활성화
 - 소규모 영세산업 밀집 및 주변 산업과의 연계를 유지하고 있는 세운상가의 산업적 재평가 필요
- 세운상가군의 건축적 활용도 고려
 - 현재 상가군은 구조적으로 양호한 상태로 보수 및 보강 등을 통해 향후 장기간 활용이 가능
 - 2006년도 삼풍상가 및 풍전호텔은 리모델링을 통해 현재 활성화 되어 있음⁷⁴⁾

사실상 이 계획을 통해 세운상가 군의 존치뿐만 아니라, 세운상가 내의 산업과 주변부의 산업에 대한 보호도 약속을 받았다고 해석할 수 있다. 이 ‘도

74) 서울시. (2014a). 세운재정비촉진지구 결정변경, pp.43-44

심 산업 생태계의 보호’는 실제로 도시재정비위원회 심의 때도 세운재정비촉진계획 변경안의 주요 내용으로 소개되었다. 당시 변경안의 주요 내용으로는 ①도심 산업생태계의 보호, ②사대문 안 역사문화 강화, ③주민 기반시설 부담 막기, ④세운상가 군 존치가 있었다. 이 중 세운상가 군의 존치는 가장 중요한 안건으로 다뤄졌다. 구체적인 방향은 세운상가의 주민들과 지속적인 논의를 구축해 ‘입체적 복합문화산업공간’으로 재생을 유도하는 것으로 언급되어 있다. 이에 대해서는 ‘세운상가 일대 도시재생 활성화사업’을 통해 구체화했다.



[그림 3-19] 입체보행녹지축 조성(안)

자료: 서울시(2014a, p.44)

기존 광복의 녹지축을 조성하겠다는 계획은 총 3가지 방식으로 변경되었다. 첫째, 존치한 세운상가 군의 동측변으로 7~10m의 경관녹지를 조성하는 것이다. 이는 1970년대에 제안되었던 ‘산책로’ 조성 방식과 유의하다. 둘째, 세운

상가군의 리모델링을 통해 데크 상하부를 개선해 주변구역과의 연계를 촉진하는 ‘입체적 보행녹지네트워크’ 구축을 유도하는 방식이다. 마지막으로는 촉진구역 내에 옥상녹화, 벽면녹화 등을 통해 ‘입체적 녹지 인프라’를 조성하는 방식이다. 또한, 현대상가를 철거한 자리에 조성되었던 세운초록띠공원은 광장으로 시설 변경되었다. 이를 통해 기정 15%에 육박하던 기반시설부담율은 5% 대로 감소하게 되었다.

■ 세운상가 일대 도시재생 활성화사업(2015~)

‘세운재정비촉진계획(변경)(2014)’이 고시되고 같은 해 6월에는 존치를 결정한 ‘세운상가 군의 활성화를 위한 방안’을 마련하기 시작했다. 세운상가의 철거에서 존치로 계획의 방향을 바꾸면서 상가와 주변지역 주민들의 이해관계는 더욱 복잡하게 얽혀있는 상황이었다. 따라서 서울시에서는 민간영역은 더 이상 손대기가 어려우므로 시 소유인 보행데크를 통한 활성화에 초점을 맞추기로 했다.

2015년 3월 서울형 도시재생 종합플랜에서 세운상가 일대는 ‘서울형 도시재생 선도지역’으로 선정되었다. 즉, 도시재생 사업에 선정된 구역은 세운상가 일대이지만, 그 뿌리는 세운상가 군의 활성화를 고민하던 것에서 시작한 것이다. 2015년 세운상가는 이 고민을 구체화하기 위해 ‘세운상가 국제 현상공모’를 실시했고, 이_스케이프 건축사사무소의 ‘Mordern Vernacular(현대적 토속)’을 선정했다. ‘현대적 토속’은 자생적인 집, 골목길, 삶의 방식과 같은 것들을 존중하고, 세운상가의 데크와 연계시키는 구상이었다. 이를 위해 먼저 7m 높이의 보행 데크를 복구하고, 지상층과의 중간에 중간 데크를 조성한다. 또한, 모듈화된 박스인 ‘플랫폼 셀’을 데크의 위 아래에 끼워넣는 형식으로 지상층과의 연결을 꾀했다. 기존의 세운상가 건물과 난간 등의 과거 흔적은 그대로 두면서 덧대는 방식으로 구상했고, 주변지역의 옛길의 흔적을 살리면서 이들이 세운상가의 조직으로 침투하는 것이다. 또한, 세운초록띠공원이

있던 자리에 경사형 광장을 조성해 종묘에서의 접근성을 증폭시켰다.

이 안을 바탕으로 서울시는 ‘보행으로 연결되는 도심 창의제조산업 혁신체로 재탄생’이라는 목표를 걸고 ‘세운상가 일대 도시재생 활성화 계획(2017)’을 발표했다. 재생의 세부 목표는 세운상가 내의 산업 재생, 보행테크 조성을 통한 보행재생, 거버넌스 구축을 통한 공동체 재생 등이 있다.

4. 소결

세운상가 군의 보존논의는 다음과 같은 과정을 거쳐 형성되었다. 먼저, 1970년대 후반, 세운상가 군은 존치 후 동측으로 산책로를 조성하려 했던 시기이다. 당시, 도심부의 인구집중으로 인한 도시문제를 해소하는 방안으로 인구유발 시설을 ‘도심부적격 시설’로 지정·방출하려 했다. 이 과정에서 세운상가 군의 업체 대부분이 용산전자상가로의 이전대상이 되었다. ‘도시기본계획(1978)’에서는 서울의 중심을 한강으로 설정하고, 강남·북이 균형을 이루도록 계획했다. 여기서 한강은 서울의 수경축으로, 북악산에서 남산을 거쳐 관악산으로 연결되는 ‘산악축’을 설정했다. 이 ‘산악축’에는 세운상가 군이 걸쳐있었다. 이것이 앞으로의 ‘축’의 논리의 핵심이 된다. 당시 축을 조성하기 위한 현실적인 방안으로 세운상가 군을 존치한 뒤 동측으로 ‘푸른 산책로’를 조성하는 것을 제시했다. 이 개념을 바탕으로 3번에 걸쳐 일대의 개발계획을 수립했지만, 20년이 넘도록 사업화 단계에 이르지 못했다.

1995년, ‘중구 도심기본계획’에서는 최초로 세운상가 군을 철거하고 광복의 녹지축을 조성하기로 한다. 이는 1990년대 후반 국제사회에서 화두가 된 환경이슈와 국내에서는 세운상가 군에 대한 비판 담론의 합작이었다. 광복의 상징녹지축 조성 계획은 민선 3기의 청계천 복원사업을 거치면서 더욱 박차를 가하기 시작했다. 2009년 ‘세운재정비촉진계획’의 지정·고시 이후 녹지축

조성사업의 1단계인 현대상가를 철거하고 ‘세운띠녹지공원’을 조성하게 된다. ‘세운재정비촉진계획(2009)’의 수립 당시, 세운상가 군의 보존에 대한 도시재정비위원들의 제기로 A-1구역에 세운상가의 흔적을 남기는 방식으로 계획되었었다. 그러나, 이 계획은 사업성이 상실되고, 녹지축 주민분담 조성으로 인한 주민갈등, 경기 침체 등의 이유로 백지화된다.

이후, 세운재정비촉진계획은 전면적인 수정에 들어간다. 여러 전문가들이 계획 설정 과정에 참여할 수 있는 채널을 수립하고, 공론화의 과정을 거쳐 세운상가 군의 존치가 결정되었다. 세운상가 군을 존치한 뒤, ‘입체보행녹지축’을 조성하기로 했다. 그리고 현재는 세운상가 군을 중심으로 한 도시재생사업을 통해 보존을 넘어 선 재생의 단계에 접해있는 상황이다.

2절 세운상가 주변부

1. 소단위개발 (1979~2000)

1) 재개발구역 지정과 소규모 제조업의 집중

■ 세운상가 재개발 구역 지정(1979)

1979년 구역지정 이후 이 일대는 물리적인 개선 활동이 금지되었다. 이로 인해 세운상가 주변부에는 지금까지도 1748~1948년대의 옛길, 옛 도시구조가 비교적 남게 되었다(서울시, 2015f, p.111). 하지만 기반시설이 부족하고 건물 자체의 물리적인 환경의 노후화는 계속해서 진행됐다. 이러한 환경은 일대의 도심제조업에 대한 개발에 당위성을 부여하는 대표적인 요소가 되었다. 그러나 전문가들은 역설적으로 바로 이러한 환경이 도심제조업의 집중을 촉진시키고, 보호했다고 설명하고 있다.

재개발 구역이 사실 아이러니가 좀 있는데 재개발구역 지정된 것이 도심 제조업을 오히려 보호했습니다. 토지주는 재개발이 진행되기 전까지 건축물의 수선이나 신축을 생각하지 않게 되고, 또 제조업 하시는 분들은 상대적으로 저렴한 임대료로 생산활동을 계속할 수 있었던거죠.

- 심한별(서울대학교 아시아연구센터)⁷⁵⁾

이 일대의 도심제조업은 1970년대 후반부터 진행되어온 도심기능재배치를 위한 이전 노력에도 불구하고 집중이 심화되었다. 1970년대 도시에서 가장 큰 화두는 ‘인구집중’이었다. 서울(당시 강북)로 인구가 급격히 집중되면서 도심부의 혼잡이 야기되었고, 부도심의 조성을 통해 정책적인 인구분산을 꾀했다. 구체적으로는 인구집중을 유발하는 것들을 ‘도심부적격’ 시설로 규정하였다. 여기에는 제조기능, 교육기능, 유통업무기능, 관리업무기능 등이 포함되어 있다(심한별, 2013). 이 중 제조기능에는 [표 3-2]와 같이 자동차 판매업종,

75) KBS. (2019.05.21.). 시사기획 창 ‘세운상가, 도시재생을 묻다’.

화공약품 및 위험물질 판매상, 고물상, 베아링 및 전기제품상, 인쇄업 등을 포함한 지류상 등이 있었다. 이는 사실상 도심부 내에 존재했던 ‘거의 대부분의 제조업체’였다(심한별, 2013).

[표 3-2] 移轉對象 機能內譯(이전대상 기능내역)

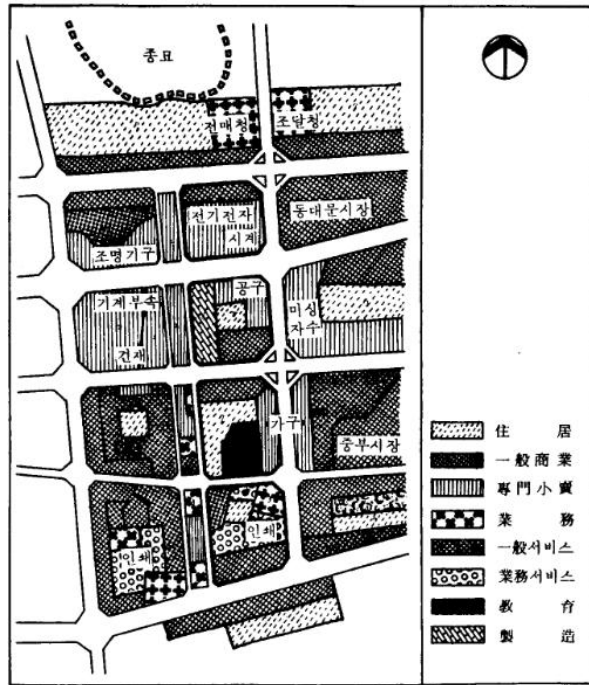
분야별	업체유형	대상수
자동차 판매업종	자동차 정비업체	216업체중 104업체
	자동차 검사장	10개지구→3개통합
	중고자동차 매매업체	64개 업종
화공약품 및 위험물질 판매상, 고물상	각종 농약상	13개 업소
	화공 약품상	160개 업소
	자동차 부품상	1,250개 업소
	공구상	
학교 및 학원	학원 39개(총 261개중)	39개 학원
	학교 25개교	25개교
기타	섬유류	5,528
	예식장	97
	건재상	59
	베아링 및 전기제품상	12,000
	지류상	지류도소매업 350
		제지회사 150
		인쇄출판사 400
		기타 20

자료: 서울시(1978, p.101), 연구자 강조

도심부적격 시설에 대한 정의를 기준으로 1986년 세운상가 일대에 밀집한 전기·전자상을 용산으로 이전하는 사업이 추진되었다. 1984년 보고서에서 조사한 바에 따르면 당시 세운상가 일대의 업종 분포를 알 수 있다.

세운상가를 중증심으로 종로변에는 전기, 전자제품, 시계, 카메라 판매업종이 청계로변에는 철공, 기계부속, 공구상이 을지로변에는 건재상이 충무로, 진흥로변에는 인쇄업이 강한 「이미지」를 형성하고 있다.⁷⁶⁾

이에 따라 이 지역의 거의 모든 업종이 ‘도심부적격 시설’로 정의되었고, 시에서는 강력한 이전정책을 펼쳤다. 하지만 이전정책은 실질적으로 작동하지 않았으며, 세운상가 주변부의 사업체는 ‘거의 그대로 잔존’하게 되었다(심한별, 2013, p.74)



[그림 3-20] 세운상가 일대 업종 현황

자료: 서울시(1984, p.11)

서울시가 제조업체 이전에 고전하는 동안에도 세운상가 일대로의 소규모 도심 제조업체는 집중되기 시작했다. 강우원(1996b)에 따르면 1981년부터 1991년 사이에는 서울시 제조업의 절대적인 사업체수, 종사자수가 증가했다. 그러나 당시 종사자수 증가율은 사업체수 증가율에 미치지 못해 제조업체의 ‘소규모-영세화’가 되어가는 경향이 있음을 밝혔다. 이런 상황에서 학계에서는 소규

76) 서울시. (1984). 世運商街 區域 再開發 事業計劃. 서울: 서울시, p.11

모 제조업의 도심 집중 현상에 관한 연구가 활발하게 진행되었다. 구체적으로는 도심부 제조업의 입지특성과 그에 따른 가치에 관한 연구(강우원, 1996a; 강우원, 1996b, 김용창, 1997), 경쟁력 회복을 위한 도심 소기업 정비방안(강현수, 1998; 신창호 외, 1998) 등이 있다. 전자의 경우에는 소규모의 제조업이 도시의 높은 지대를 극복하고도 도심으로 집중되는 현상에 대해 집중적으로 이유를 밝혔다. 그 결과 도심부의 소규모 제조업은 “거대한 생산공장보다 같은 자기완결적 산업공동체(강우원, 1996b)”를 형성하고 있음을 밝혔다. 후자의 경우에는 도심부 소규모 제조업의 가치를 인정하지만, 열악한 생산환경, 높은 임대료, 지원정책 부재 등으로 인해 지속적인 발전에 회의적인 평가를 받고 있음을 문제로 인식한다. 이에 대한 해결을 위해 이들을 현재 위치에서 물리적인 환경을 개선하며 산업에 대한 다양한 지원이 필요함을 밝혔다.

2) 개발계획 수립

■ 세운상가 일대 개발계획 보고서(1979, 1984, 1988)

용산전자상가로의 이전이 시작되자 서울시는 일대의 개발계획을 더욱 구체화하기 시작했다. 이는 이 일대의 산업구조를 도심에 적합한 것들로 채우기 위함이었고, 또 다른 하나는 상인들이 이전하며 이 일대에 비슷한 업종이 자리를 잡지 못하도록 개발계획을 명확하게 밝히기를 요구했기 때문이다.

1986년 2월 서울시는 세운상가 서측 일부도 재개발구역으로 지정할 수 있도록 중앙도시계획위원회에 승인을 요청했었다. 그러나 당시 건설부에서는 정부의 도심 재개발구역 신규지정 억제 방침을 들어 서울시의 요청을 위원회에 상정조차 하지 않으려 했다. 이에 대해 서울시 관계자는 “이 지역에 대한 재개발구역지정은 도심부적격시설인 기존 전자상가의 이전을 위해서 뿐 아니라 이미 재개발지구로 지정된 세운상가 동쪽이 효율적인 개발을 위해서도 꼭 필요하다”고 밝혔다.⁷⁷⁾ 결국, 87년 세운상가 서측 일부를 ‘세운상가 2,3구역’으

로 결정고시했다. 즉, 중앙정부의 도심부 억제 정책과 서울시의 시정이 상충했음에도 불구하고 이 일대의 정비계획은 계속해서 진행되었음을 알 수 있다.

전자상가가 들어있는 세운상가 일대가 **관광레저 단지로 재개발**된다. 서울시는 25일 노후건물이 밀집된 세운상가 주변 7만여평을 도심기능에 맞도록 재개발키로 하고 여기에는 **각종 유흥업소와 위락시설을 유치, 관광명소로** 만들기로 했다.⁷⁸⁾

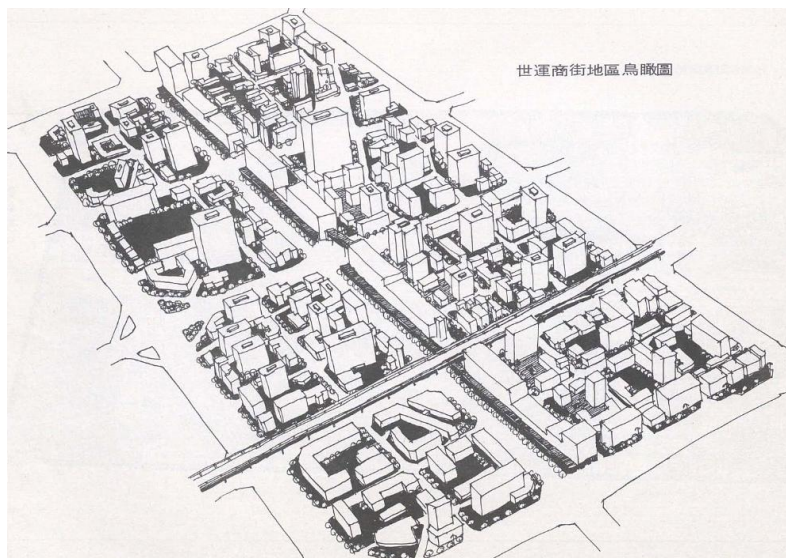
당시 서울시가 그렸던 그림은 ‘도심적격시설’인 “시계 카메라 보석류 등 고급귀금속 판매업종”을 이 지역에 위치시키고, 일대를 관광레저단지로 개발하는 것이었다. 이 시기에는 총 3번의 계획을 수립했었는데, 전술했던 ‘都心部再開發事業計劃研究 :世運商街區域(1979)’, ‘世運商街 區域 再開發 事業計劃.(1984)’, ‘世運商街區域 世運商街2,3區域 再開發事業基本計劃(1988)’이다. 세 계획 모두 세운상가는 유지한 채 일대의 지역과 함께 활성화시킬 방안을 마련하려 했다.

세운상가 주변부에는 소규모의 필지가 넓게 분포하고 있는데, 토지소유자의 동의 없이 사업을 시행하는 것은 현실적으로 불가능했다. 이를 감안 해 1979년 계획에서는 사업시행주체가 공공이나 주택공사같은 개발주체가 아닌, 토지소유자 자체가 될 수 있도록 ‘소획지분할계획’을 구상했다(서울역사박물관, 2010, p.74; 그림 3-21). 1984년 계획에서도 대규모개발이 도시기능 전환에는 효과적이지만, 다음과 같은 이유로 소규모 개발을 제안하고 있다. 첫째, 현실적으로 사업에 대한 재원조달이 용이하지 않다. 둘째, 지구의 성격상 대가구 개발을 통해 고층건물이 건물을 조성하지 않아도 되는 점이었다. 이에 대한 구체적인 대안으로는 ‘토지구획정리방법’을 주로하고 이에 대한 수정 및 보완을 이어갈 것을 제안했다(서울시, 1984, p.67; 그림 3-22). 마지막으로 88년

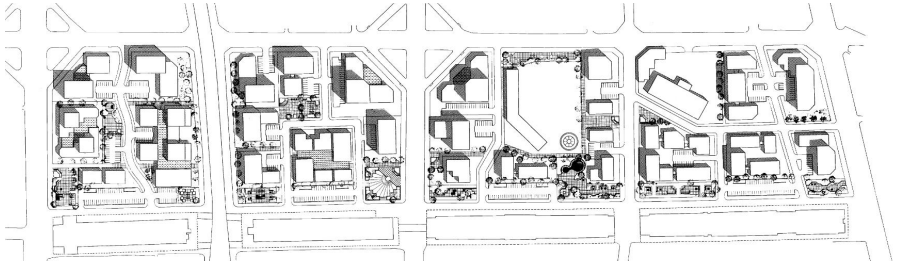
77) “世運(세운)상가서쪽지역再開發(재개발)싸고“티격태격””. (1986.07.30.). *경향신문*.

78) “世運(세운)상가일대 觀光(관광)레저團地(단지) 조성”. (1987.03.25.). *매일경제*.

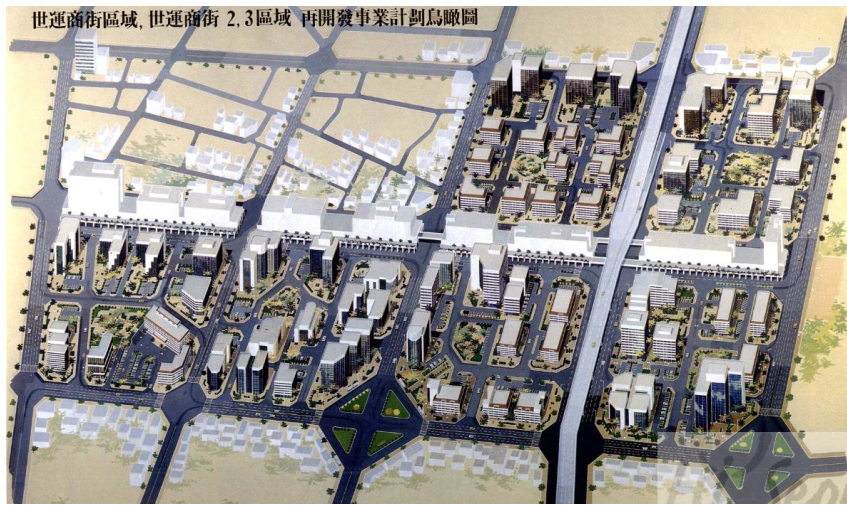
계획에서는 세운상가 동측과 더불어 서측의 2,3구역이 추가되었다. 이 보고서에서도 세운상가 주변부는 대지 1000평 이내의 중규모, 5~10층 사이의 중층 시설이 주가 되도록 계획되었다. 개발 유형은 전면재개발로 하되 토지구획정리방법을 발전시켜 시행하고, 재개발 조합 또는 공동재개발로 시행할 것을 제안했다(서울역사박물관, 2010, pp.77-78; 그림 3-23). 그러나 이 세 계획 모두 20년이 넘는 시간 동안 사업화 단계까지 가지는 못했다.



[그림 3-21] 1979 도심부재개발사업계획연구: 세운상가구역
자료: 서울시(1979, p.3)



[그림 3-22] 1984 세운상가 구역 재개발 사업계획
자료: 서울시(1984, p.1)



[그림 3-23] 1988 세운상가구역, 세운상가2,3구역 재개발사업계획
자료: 서울시(1988, p.3)

■ 도심부 관리 기본계획(2000)

[표 3-3] 도심부 관리 기본계획

구분	내용
범위	<ul style="list-style-type: none"> • 행정동 기준으로 종로구와 중구의 일부를 제외한 지역
목적 및 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 도심부의 역사와 문화를 창조적으로 발전시키는 동시에 경제적으로 번영해 나갈 수 있도록 함 • 역사적 자원에 대한 보호와 활용, 도심산업, 교통, 보행환경, 도심 내 주거 등 실천과제 제시

‘도심부 관리 기본계획(2000)’은 서울시가 종합적인 시각에서 도심부를 관리하기 위해 만든 최초의 계획이다. 계획은 사업계획이나 개발계획이 아닌 정책계획의 성격을 띄고있다. 계획의 목적은 “도심부 특유의 역사성과 매력을 간직하면서도 경제적 활력을 유지해나가도록 서울 도심부를 관리”하는 데 있다(서울시, 2000a, p.42). 이 계획은 1996년 7월, 도시계획위원회에서 도심재개발 기본계획에 대해 심의를 하던 중 위원들의 도심부 재개발에 대한 문제 제기로 수립하게 되었다(김광중, 1999, p.28). 도심부의 재개발로 인한 역사성 상실에 대해 당시 도시계획위원들이 문제를 제기했으며, 역사성과 전통성을 보전할 수 있는 방향으로 개발 방향을 설정하기 위해 연구를 건의했다. 이에 따라 1997년 서울시정개발연구원에 ‘서울 도심부 관리 기본계획(2000)’의 수립을 의뢰했고, 협의, 설문, 보완, 자문, 공청회를 거쳐 수립되었다(이범훈, 2017).



[그림 3-24] 도심부 지역별 관리기법
자료: 서울시(2000b, p.44)

‘도심부 관리 기본계획(2000)’에서 세운상가 주변부는 계획상 재개발지구로 지정되어 있다(그림 3-24). 이를 위한 세부 정책지침은 다음과 같다. 첫째, 재개발지구는 철거재개발을 지양하고 수복형 재개발수법을 적용할 것을 권장한다. 만약, 도심재개발 구역 중 절대다수의 주민들이 재개발을 원치 않을 경우에는 구역 해제를 검토하거나 수복형 재개발수법을 도입하도록 제시하고 있다. 여기서 수복형 재개발은 도심부에 점진적 변화를 위해 기존 상황과 비슷한 규모와 형태로 개발이 일어나도록 하는 ‘소단위 적응형 개발’의 수법이 될 수 있다(그림 3-25). 또한, 역사성과 지역 특성을 살리기 위해 구역별로 상세한 개발지침 작성, 공익성 있는 재개발을 위한 공공의 행·재정적 역할 강화의 필요성도 언급되어 있다.



[그림 3-25] 소단위적응형개발 개념

자료: 서울시(2000a, p.56)

둘째, 내사산과의 조화를 위해 도심부의 최고높이를 90m로 설정했다. 도심부 전체의 최고높이 90m를 기준으로 율곡로 이북지역, 율곡로 남측, 인사동,

정동, 세종로, 남산 주변 등은 지역별 특성에 따라 고도제한을 강화했다. 세운상가 일대의 최고높이는 90m로 설정되었다. 여기에 더해 ‘인간적인 척도감’ 유지를 위해 저층부(5~10층 이내)의 폭원은 자유롭지만, 그 위로는 최대 폭원 50m를 원칙으로 정했다.

마지막으로 도심부적격 기능의 개념 탈피다. ‘도심부 관리 기본계획(2000)’에서는 도심제조업의 특성을 다음과 같이 정의하고 있다.

기계, 금속, 화공업 등 도심부에 밀집된 제조업 기능은 감소추세를 보이고 있다. 그러나 소규모 기술혁신 및 시험장으로서 기능하고 있으며 일부는 판매기능과 긴밀히 연계되어 있다.⁷⁹⁾

(도심제조업의)특성 때문에 강제로 이전을 추진해도 도심의 다른 지역에 남아있게 될 뿐 아니라, 도심산업기반의 약화가 예상됨. 따라서 **시장경제에 위임(기계, 금속, 화공류 등 비도심적 성격의 산업은 자연적으로 쇠퇴진행 중)하고 인위적인 이전정책을 지양함**⁸⁰⁾

즉, ‘도심부적격’으로 여겼던 과거와는 달리 도심제조업을 ‘도심산업’으로 인정하고 있다. 또한, 이에 대한 관리 방향에도 많은 변화가 있었다. 이전까지는 ‘도심부적격 시설’에 대한 인위적인 이전정책을 펼쳐왔다. 이에 비해 도심부 관리 기본계획에서는 시장경제에 위임할 것을 제시하고 있다. 하지만 여기에서도 모든 도심제조업을 도심산업으로 규정한 것은 아니었다. 기계, 금속, 화공류 등은 비도심적 성격의 산업으로 보았으며, 이들은 자연적으로 시장경제에 따라 도태되고 있다고 언급했다.

여기에 덧붙여, 도심부 관리 기본계획에서는 도심부의 역사성 함양을 위해 ‘역사문화환경의 보존’이 필요함을 제시했다. 역사문화환경을 도시구조, 옛길, 옛물길, 문화재, 근대건축, 유명인사가옥, 다리 등의 ‘도심부의 역사유

79) 서울시. (2000a). 서울 도심부 관리 기본계획. 서울: 서울시, p.77

80) 위의 책, p.77

산’ 과, 전통의식, 행사, 문화시설 등을 ‘도심부의 문화자원’ 으로 규정하고 실제 대상을 특정하는 작업까지 담겨있다(부록 2). 세운상가 주변부에 해당하는 역사문화유산은 옛길, 옛물길, 멸실 유적(구조물, 생가), 문화시설(명보프라자 외 3개)가 있으며, 문화재, 근대문화유산 등으로 언급된 것은 없다.

2. 통합개발 (2002~2014)

1) 청계천복원사업과 도심 구조 개편

■ 청계천복원사업(2002~2005)⁸¹⁾

[표 3-4] 청계천 복원사업

구분	내용
사업 기간	<ul style="list-style-type: none"> • (사업기간) 2002~2006년 • (공사기간) 2003.07.01.~2005.09.30.
사업 목적	<ul style="list-style-type: none"> • 홍수에 안전한 하천기능 회복 • 친환경적인 생태환경 복원 • 지속적인 수변공간 창출 → 도시환경의 질적개선과 도시의 재활성화
사업내용	<ul style="list-style-type: none"> • 약 5.9km에 달하는 하천 조성
주요 사업내용	<ul style="list-style-type: none"> • 고가도로 및 복개도로 철거 • 구조물 보강, 상수도 및 차집관거 이설 • 양안도로 조성 및 교량 건설 • 수로 굴착, 유지용수 및 호안 정비 • 조경, 야간경관

2000년대 초반 도심부의 주요 이슈는 강남·북의 불균형 심화, 도시의 정체성과 특성 상실, 물리적 쇠퇴와 개발 정체가 있다. 가장 먼저, 1900년대 후반

81) ‘청계천복원사업’은 도심에 매력적인 수변공간을 창출하고, 강남북의 경제·문화적 불균형을 해소하며, 강북의 낙후한 환경을 개선해 고부가가치 지구로 재편했다(임예순, 2006)는 등의 긍정적 평가를 받고 있다. 하지만 본 연구에서는 ‘보존’ 논의의 관점에서 편집된 의견들을 제시하고자 한다.

부터 펼쳐왔던 도심 집중 억제시책으로 인해 중추관리업무시설의 도심 밖 이전, 인구집중 시설 입지 제한으로 인한 거주 매력도 저하, 도심부 인구·고용 인구 감소 등으로 인해 강남과의 격차가 벌어져 불균형이 심화되었음을 지적했다. 둘째, 서울 고유의 정체성이 대형개발로 인해 사라지고, 옛 물길이 복개되었으며, 재개발로 인해 ‘매력없는 업무중심지’로 변모해 도심의 정체성과 특성을 상실했음을 문제로 삼고 있다. 마지막으로 개발 정체 및 재개발사업의 장기화로 옛 도시구조는 점차 노후화하고 물리적으로 쇠퇴하고 있으며, 법정 최소기준에 미달하는 필지, 협소가로 등으로 인해 물리적으로 쇠락하고 있음을 들고 있다. 도심부의 경쟁력을 강화하고 활력을 유도할 정책이 필요하다고 판단했다. 청계천 복원의 목적은 도시환경의 질적 개선과 도심의 재활성화로, 홍수에 안전한 하천기능을 회복하고, 친환경적인 생태환경을 복원하며, 지속적인 수변공간을 창출하는 것이었다. 한마디로, 청계천의 물줄기 복원을 통해 도심부의 관광 명소화를 도모하겠다는 계획이다.

세운상가 주변부에 대한 계획은 민선 3기 이명박 시장의 당선 이후로 완전히 판도가 바뀐다. 이명박 시장은 강북을 살릴 공약으로 ‘청계천복원사업’을 제시했다. 하지만, 이명박 시장의 ‘청계천복원사업’은 사업이 이해관계당사자들과의 논의를 거쳐 이뤄진 것이 아니라, 처음부터 시장의 공약사업이었고, 이명박 시장의 당선과 함께 전격적으로 시작된 사업이었다(권영규, 2006, p.160). 사실 청계천 복원 논의는 이전부터 자생적으로 생겨난 ‘청계천 살리기 연구회’라는 시민운동으로 시작되었다. 즉, 복원에 대한 논의는 1990년대 초반부터 있었으며, 2000년에 청계천 살리기 연구회가 꾸려지면서 본격화되었다(김규원, 2002). 청계천 살리기 연구회에서는 박경리(소설가)와 노수홍(연세대학교수)을 필두로 ‘청계천의 복원을 통해 도시를 생태적인 환경으로 바꿔야 한다’는 주장을 펼쳤다(이상헌, 2002, p.22). 뿐만 아니라 일부 건축가, 도시설계자, 사회학자, 시민단체와 환경단체들도 청계천 복원을 계속해서 주장해왔다.

그러던 중 이명박 시장의 공약으로 청계천은 다시 한번 사회적인 주목을 받게 되었다. 당시 청계천 인근의 상인들은 이 사업에 상당히 냉소적이며 회의적이었다. 80년대에 있었던 제조업, 전기·전자업체 등의 이전시도가 실패하는 것을 현장에서 봐온 상인들은 당시에 ‘청계천복원사업’으로 인해 자신들이 떠나게 될 것이라고는 생각하지 않았다(김규원, 2002). 그러나 이번에는 달랐다. 서울시는 ‘청계천복원추진본부’를 꾸리고, 이명박 시장 당선 1년 후인 2003년부터 2005년, 단 3년 만에 이 사업을 끝내버렸다. 초기에는 ‘복원’이라는 단어를 내세우며 생태적 복원, 역사적 복원을 지향했지만, 그 과정과 결과는 그렇지 않았다. 이에 대해 전문가들과 시민단체, 학계에서는 강한 비판의 목소리를 냈다.

이명박 시장은 청계천복원사업을 핵심정책으로 내걸고 서울시장에 당선되었다. 그런데 그는 과연 올바른 청계천복원사업을 펼쳤는가? 답은 그렇지 않다는 것이다. **이명박 시장의 청계천복원사업은 복원을 빙자한 청계천개발 사업이었다. 그것은 문화와 환경을 내세워서 개발을 강행하는 신개발주의의 전형적 예이다.**⁸²⁾

이명박 시장의 ‘청계천복원사업’은 본래 청계천 복원과 함께 주변의 블록을 개발하는 계획이었다. 당시 청계천변에는 15만 평 이상에 6만 5천여 상가가 있었고, 20여만명이 종사하고 있었다(최인기, 2005). 주변 개발 시 이들은 기존 상권의 붕괴로 생업을 이어가기 어려워진 상황이었다. 이 상황은 과거 ‘도심부적격’ 시설로 업체를 방출했을 때와는 다른 양상의 이전이다. 과거에는 도심의 인구집중 해소를 위한 기능 방출의 목적이었다면, ‘청계천복원’과 주변부 개발은 일대를 ‘국제 금융타운’으로 조성하기 위한 인한 지역의 해체였다. 청계천 상인들의 반발은 극렬했다. 1명의 노점상과 1명의 상인이 스스로 목숨을 끊었다. 이에 서울시는 ‘청계천복원사업’에 반발하는 상인들에

82) 황평우. (2005). 역사와 문화를 정치 도구화 하는 청계천 사업. 서울시 청계천 사업 평가 토론회 자료집, p.3

게 ‘대체상권’을 조성하겠다는 약속을 했다. 2010년 6월 개장한 송파구 문정동의 ‘동남권유통단지-가든파이프’였다. 하지만 가든파이프는 입지가 좋지 못했고, 계획보다 2배가량 분양가가 비쌌으며, 도심제조업의 산업 네트워크 구조에도 적절하지 않았다. 이로 인해 2019년 현재 당시 상인들이 입주했던 ‘툴동’의 공실률은 31% 이상을 웃돌고 있다(이재준, 2019). 이로써 용산전자상가 조성에 이어 도심제조업 이전은 두 번째 실패를 겪게 되었다.

■ (청계천복원에 따른) 도심부 발전계획(2004)

[표 3-5] 도심부 발전계획

구분	내용
범위	 <p>〈도심부 발전계획 범위〉 자료: 서울시(2004a, p.5)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 사대문안 도심부 내의 상업지역으로 지정된 구역 • 청계천 주변지역
계획 성격	<ul style="list-style-type: none"> • 정책계획(도심부의 정책비전과 기본방향 제시)
목표 연도	<ul style="list-style-type: none"> • 2020년
계획 목적	<p>“보존과 개발의 조화”</p> <ul style="list-style-type: none"> • 도심부 전체 및 청계천 주변지역에 대한 장기비전과 개발원칙 마련 • 도심부의 역사성과 장소성을 지키면서 바람직한 변화와 활성화 촉진 • 일관되고 지속적인 관리시책 추진

2004년에는 ‘(청계천 복원에 따른) 도심부 발전계획’을 수립한다(표 3-5).

‘도심부 발전계획(2004)’은 2000년 수립된 ‘도심부 관리 기본계획(2000)’을 수정·보완한 것이다. 당시 ‘도심부 관리 기본계획’이 수립된 지 5년이 채 지나지 않은 상황이었지만, 민선 3기의 출범과 함께 청계천 복원사업이 진행되었고, 청계천복원사업이라는 새로운 여건 변화에 맞추어 기존 계획을 수정한 것이라고 설명하고 있다. 그러나, 세운상가 주변부를 기준으로 보면 이 계획은 ‘도심부 관리 기본계획(2000)’의 수정안보다는 새로운 계획으로 보는 것이 더 적합하다. 먼저, ‘도심부 관리 기본계획’에서는 철거형 재개발에 대해 강력하게 비판하면서 수복형 재개발과 소단위 재개발을 유도해야 함을 제시하고 있다. 하지만 ‘도심부 발전계획’에서 세운상가 일대는 대규모 블록으로 통합하여 개발하는 방향으로 잡혀있다. 개발방식은 신탁재개발 방식과 같은 민관협력 방식을 도입할 것을 제안하고 있다. 또한, 건축물의 최고높이는 70m로 설정되었다.

주요도입기능은 IT, 문화, 엔터테인먼트, 주거, 업무, 상업 등이 어우러진 도시복합타운으로 조성한다. 또한 이 지역은 IT의 발상지로서 IT의 역사를 전시, 체험, 구매, 교육, 연구개발기능을 수용하는 멀티미디어 복합 IT 센터의 건립을 검토한다.⁸³⁾

청계천변 세부 지침에서 세운상가 주변부는 청계천을 중심으로 남북 4개 블록만을 대상으로 한다. 정비방향은 “주변 블록의 기존 산업용도를 수용하면서 문화, 엔터테인먼트, 관광, 쇼핑 등 도심활성화 기능 및 도심주거기능을 수용하는 재개발사업”을 추진하는 것이다(서울시, 2004a, p.120). 위 인용문에서도 볼 수 있듯 여기서 주변 블록의 기존산업용도라 함은 전기·전자제품 업종을 말하는데, 도심부 관리 기본계획에서 논의되었던 도심산업에 대한 논의는 전부 반영되지 않았다.

83) 서울시. (2004a). 청계천복원에따른 도심부 발전계획, p.120



[그림 3-26] 세운상가 일대 정비계획

자료: 서울시(2004a, p.121)

2) 세운상가 일대 재개발 사업 구체화

■ 세운4구역 국제현상(2004)

서울시는 앞서 세운 도심부 발전계획을 바탕으로 세운상가 주변부를 개발 계획안을 마련하기 위해 ‘세운4구역 국제현상’을 시행했다. 건축계획은 예지동에 해당하는 세운 4구역만 해당하는 것이었지만, 도시계획에서는 세운상가 가동과 현대상가를 기준으로 양측 4개의 구역에 대한 안을 제안하게 되어 있었다(변희영, 2018, p.26). 세운4구역 국제현상에서 제시한 기준은 용적률 600%, 최고높이 90m, 최고층수 25층 이하이고, 업무·주거·상업·숙박·문화·집회시설 등의 기능을 갖춘 복합상업지구를 계획해야 했다(서학조, 2006, p.230). 도심부 발전계획 상에는 세운상가 주변부 최고높이는 70m로 정해졌었으나, 서울시는 2004년 ‘세운 1-9지구 도시환경정비구역 변경지정’을 하면서 최고높이는 90m로 상향되어있었다. 현상설계는 Koetter Kim Associates과 무영, 동우 컨소시엄이 당선되었다. 당시 세운상가 주변지역의 재개발 구상안

은 ‘강북 도심부의 활성화를 위한 기폭제’ 이자, ‘남북녹지축 조성의 시작’ 으로 전략적인 성격이 있었다(서학조, 2006, pp.233-234).

세운4구역 국제현상을 통해 구체적인 계획안을 얻은 바로 다음 해인 2005년, 서울시는 ‘세운4구역 도시환경정비사업 교통영향평가 공람 및 설명회 개최 공고’ 에서 이 구역의 최고높이를 114.5m로 설정했다. 이후 사업시행 인가가 진행되면서 2009년에는 공동주택의 높이 120m, 업무시설 122.3m까지 수직으로 상승하게 된다(변희영, 2018, p.79). 이러한 무리한 건축물 높이 증가는 추후 유네스코 세계문화유산인 ‘종묘에서 바라보는 경관’ 보존에 대한 논리와 첨예하게 대립하게 된다. 결국, 세운재정비촉진사업 전면 백지화에 큰 빌미를 제공했다.



[그림 3-27] 세운4구역 국제현상 당선안 조감도
자료: ISOCARP(2015, p.46)



[그림 3-28] 세운4구역 사업시행인가접수안 조감도
자료: 변희영(2018, p.78)

■ 도시재정비촉진법 제정(2005)

뉴타운 등의 여러 재개발사업을 수행하는 데 있어 기존의 「도시 및 주거환경정비법」, 「도시개발법」 등과 같은 법만으로는 여러 한계가 있었다. 첫째, 여러 법 아래에서 개별적인 소규모 사업단위로 진행되었기 때문에 관련된 정비사업들 간에 연계가 없고, 주변지역과의 공간적 단절, 계획적이지 않은 기반시설 정비 등의 문제를 일으켰다. 둘째, 정비사업을 처음부터 끝까지 민간이

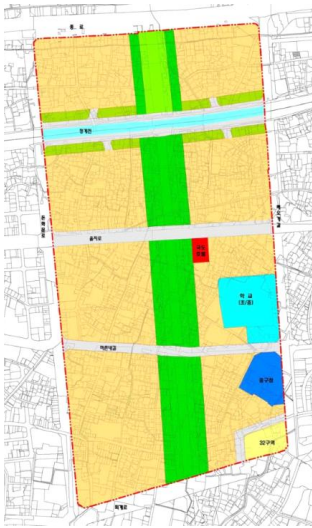
주도적으로 시행하기 때문에 공적인 가치 함양에 어려움이 있고, 사적인 이익만을 추구하는 폐단이 발생했다(장옥연 외, 2008, p.83).

이이 대한 해결을 위해 「도시재정비촉진법(이하 도촉법)」을 제정했다. 도촉법의 제정을 통해서 광역적 단위의 도시개발이 가능해졌고, 신속한 사업의 진행을 위해 여러 절차를 간소화할 수 있게 되었다. 이를 통해 대규모의 구역에 아주 신속한 촉진사업을 진행할 수 있게 되었다. 세운상가 일대는 도촉법이 제정된 이후 최초로 지정된 ‘중심지형 재정비촉진지구’이다(장옥연 외, 2008, p.83). 위에서 언급한 도촉법의 장점들은 세운상가 일대의 재정비사업을 통해 문제점으로 돌아왔다. 너무 넓은 구역에, 많은 논의를 거치지 못한 계획을 통해, 공공의 주도로 사업을 무리하게 추진하게 되는 결과를 야기하게 된 것이다.

3) 재개발사업 시행과 전면 백지화

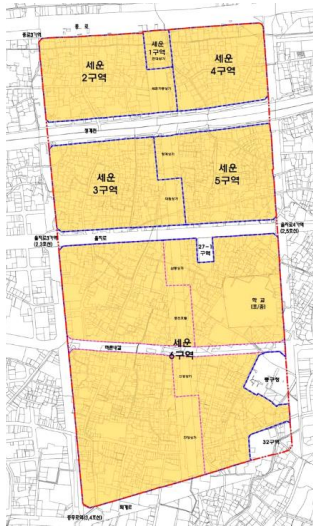
■ 세운재정비촉진계획 수립(2009)

민선 4기 오세훈 시장이 당선되고 나서 민선 3기의 ‘도심부 발전계획(2004)’의 기초를 따라 세부 단위사업을 구체화하기 위한 ‘도심 재창조 종합계획(2007)’을 수립했다. 여기서 세운상가 일대는 제 3축인 ‘녹지문화축’으로 설정되었고, 광복의 녹지축을 조성하고 주변부를 통합 개발하겠다는 계획의 실행방안을 3단계로 나눠 구체화했다. 이 구체화의 정점에는 2009년에 고시된 ‘세운재정비촉진계획’이 있다.



[그림 3-29] 토지이용계획도(기정)

자료: 서울시(2009b, p.65)



[그림 3-30] 구역결정도(기정)

자료: 서울시(2009b, p.193)

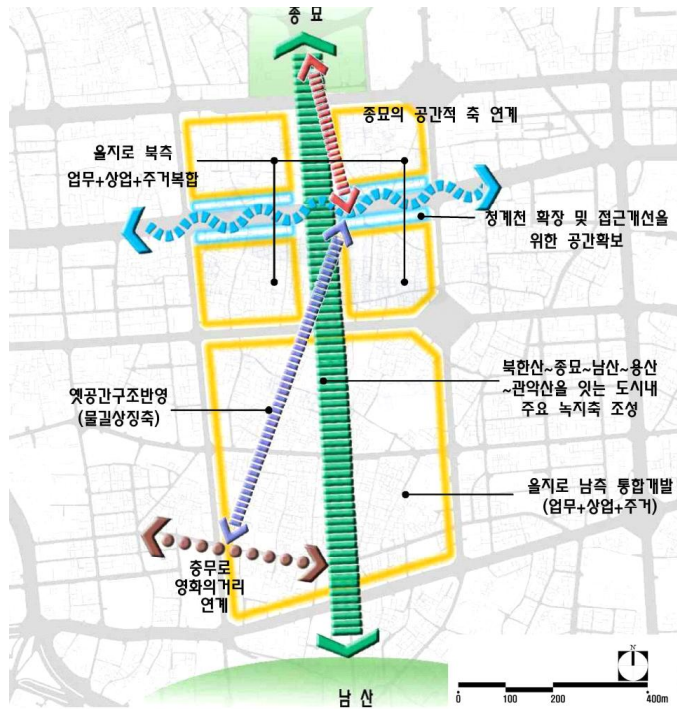


[그림 3-31] 배치(안)(기정)

자료: 서울시(2009b, p.204)

‘세운재정비촉진계획(2009)’은 이 일대를 ‘상권의 재창출, 도심 내 인구 유입’을 목표로 ‘도심 내 새로운 중심’으로 구상하려는 목표를 가지고 있다. 이를 위해 주변부를 통합 개발해 ‘도심부 업무, 국제금융 비즈니스, IT등 첨단 업무, 호텔, 서비스시설’ 등을 도입하기로 계획했다. 공간 구성은 옛 물길을 선별적으로 선택해 ‘물길 상징축’을 설정하고, 종묘에서 남산으로의 ‘상징녹지축’, 종묘의 어도를 반영한 ‘어도축’ 등과 같은 축을 설정하는 방식으로 주변 구역과의 연결보다는 남북축으로 뻗어 나가는 축을 강조했다. 이렇게 설정한 축을 바탕으로 나눈 구역의 대규모 통합개발을 통해 토지이용의 효율성을 극대화하는 방향으로 계획되었다.

주변부는 기준 용적률 600%에서 인센티브를 통해 850%까지 확보 할 수 있으며, 기준 높이는 90m 이하, 허용높이는 여기에 기반시설부지 및 공개공지 초과 제공 시 완화된 높이를 더한 값이며, 최고 높이는 허용높이의 1.2배까지 가능했다. 즉 최고높이는 약 122~125m 정도다.



[그림 3-32] 세운재정비촉진계획 기본구상도(기정)

자료: 서울시(2009b, p.58)

■ 중요 보존가치와의 충돌, 사업 전면 백지화

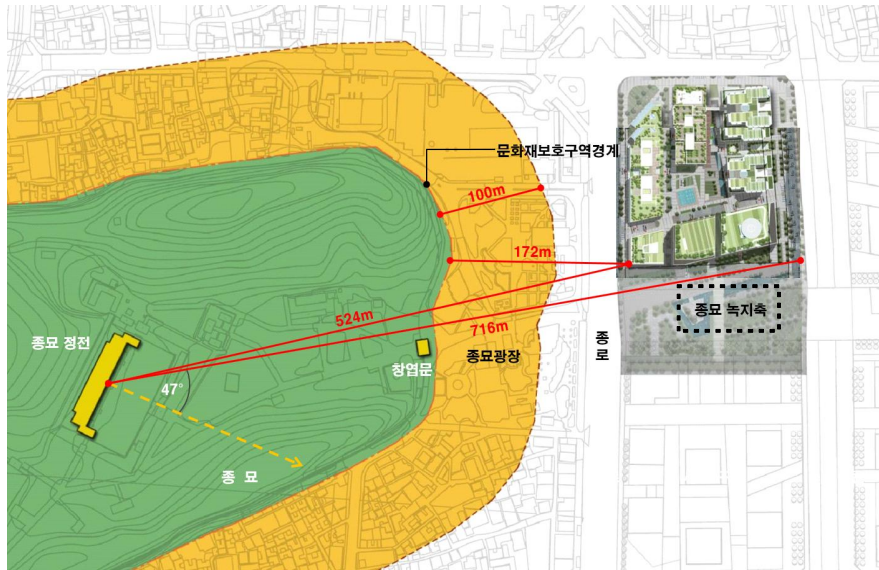
2004년 세운 4구역 국제현상으로부터 진행되어온 세운 4구역 도시환경정비 사업은 꾸준히 계획을 구체화해가고 있었다. ‘도심부 관리 기본계획(2000)’에서는 세운상가 일대의 최고 높이를 70m로 설정했고, 도시환경정비구역 지정 인센티브를 통해 20m 상향되어 90m로 설정되었다. 2005년 환경 교통영향평가 공람 및 설명회 개최 공고에서는 114.5m로 더 올라갔다.

세운 4구역 최고높이가 갑자기 급상승한 이유는 사업성을 높이기 위해서였다. 세운재정비촉진 1단계 사업은 순환식 개발로 진행되었고, 현대상가 철거를 위해 상인들의 대체영업장을 마련해야 했다. 당시 사업시행자였던 종로구청은 2007년 2월 중요 옆 어영청터에 대체영업장을 마련하기 위한 계약을 하고, 현대상가 상인들을 입주시켰다. 사업시행자는 SH로 바뀌었고, 현대상가의 철거,

대체영업장 마련, 상인 이주까지 약 968억원이 들었다(음성원, 2014). 아직 세운 4구역의 공사가 진행되지 않았는데도 막대한 비용이 들었고, 이 손실을 메꾸기 위해 세운 4구역의 최고 높이는 계속해서 올라가게 된 것이다.

세운 4구역 개발의 높이가 올라감에 따라 우려의 목소리가 점점 높아졌다. 이 우려는 세운 4구역을 바로 마주 보고 있는 종묘에 대한 것이었다. 종묘는 1995년 유네스코 세계문화유산으로 등재되었다. 사실 등재되기 전에도 종묘는 조선 왕조의 제례공간인 ‘신성한 공간’으로 여겨졌다. 그 앞에 세운상가가 들어선 데에도 상당히 많은 비판이 있었는데, 이제는 높이 100m를 넘는 고층 건물군이 들어선다는 것에 대해 사회적으로 많은 비판이 있었다. 이코모스에서는 이에 대한 심각한 우려와 경고를 보냈다. 2006년 9월과 11월 이코모스 한국위원회는 종묘의 세계유산 가치가 저해될 수 있고, 세운 4구역의 고층건물화 계획이 시정되지 않을 경우 세계유산 목록에서 삭제될 수 있음을 경고했다.

결국, 세운 4구역의 개발은 문화재심의위원회의 심의를 받게 되었다. 서울시와 SH는 문화재위원들에게 남북 녹지축 조성의 목적은 ‘종묘의 위상 강화’이며, 녹지축 조성을 통해 종묘 주변의 환경이 개선될 수 있음을 강조했다. 또한, 이전까지는 ‘상징 녹지축’, ‘세운 녹지축’ 이라고 불리던 공원은 여기서 갑자기 ‘종묘 녹지축’으로 둔갑한다(그림 3-33).



[그림 3-33] 종묘와 세운4구역, 그리고 '종묘 녹지축'

자료: 문화재청(2010)

문화재심의 위원회에서는 세운 4구역에 대해 건축물의 최고 높이를 낮추고, 종묘에서 바라볼 때 건축물 최상부 3개 층 이하로 보이도록 기준을 제시했다. 또한, 앞으로의 사업계획에서 종묘의 세계유산으로서 가치를 보호하도록 대책 마련을 촉구했다. 결론적으로 보면 세운 4구역 문화재심의로 인해 세운재정비 촉진지구 전체 계획이 높이에 대해 문화재심의의를 받게 되는 결과를 초래했다.

종묘에서 보이지 않게 하는 것이 원칙이나 다만 스카이라인을 고려하여 종묘 정전 상월대에서 바라볼 때 건축물 최상부 3개 층 이하로 보이도록 함

- 2010년도 합동분과 제1차 소위원회⁸⁴⁾

서울시는 사업계획에 대한 유네스코의 권고에 대비하여 종묘의 세계유산으로서의 가치를 보호하기 위한 대책을 마련하여 제출 할 것

- 2010년도 합동분과 제2차 소위원회⁸⁵⁾

84) 문화재청. (2014). 2014년도 문화재위원회 제1차 합동분과(사적+세계유산)위원회 회의록, p.5

85) 위의 책. p.5

이런 문화재위원회 결과에 서울시에서도 입장을 보여왔다. 2009년 11월 오세훈 시장은 세운 4구역의 문화재심의로 건축물 높이 하향 조정에 대해 주민(토지구)대표회와 전략적 투자자(KT)가 상당히 부정적인 의견을 보이고 있으며, 건물높이를 과다하게 낮추는 것은 현실적으로 어렵다는 의견을 보냈다. 또한, 이에 대한 대안으로 종묘 정전에 식재를 보완하는 것을 적극적으로 검토해주길 다음과 같이 요청했다. 그러나 이 제안은 반려되었다.

우리시에서는 세운4구역 건물높이의 과도한 하향조정에 따른 사업성 결여로 인한 사업중단을 방지함과 동시에 종묘정전의 정숙한 제례분위기 유지를 위하여 당초계획에서 제시된 “종묘정전 식재보완 계획”을 귀청에서 정책적으로 적극 검토 반영하여 주시길 요청하오니 도시환경개선사업과 문화유산보호를 동시에 달성할 수 있는 방안을 수용하여 주시기 바랍니다.

- 서울시장 의견⁸⁶⁾

식재로 차폐를 한다는 것은 종묘의 공간특성상 맞지 않는 것으로 판단되어지며 한번 건축하면 보령건물에서 교훈을 얻듯이 수정이 어려우므로 종묘 경관에 영향을 최소화 할 수 있게 층고를 조정(낮추)하는 방안을 찾는 것이 바람직 하다고 판단됨

- 문화재청 종묘관리소 의견⁸⁷⁾

이는 서로 다른 두 보존가치의 대립과 충돌로 생겨난 것이다. 종묘에서 바라보는 역사적인 경관에 대한 보존, 남북을 잇는 상징축의 이데올로기이다. 결국, 10번이 넘는 문화재 심의위원회를 거쳐 최고높이 122.3m(2009년 8월)에서 종로변은 52.6m, 청계천변은 71.8m(2018년 1월)까지 낮춰졌다.

86) 위의 책, p.11

87) 위의 책, p.7



[그림 3-34] 종묘에서 바라본 경관 시뮬레이션
자료: 문화재청(2010)

3. 중·소규모 분할개발 (2014~2018)

1) 도시재생: 도시 패러다임의 변화

■ 세운재정비촉진계획 변경(2014)

2014년 ‘세운재정비촉진계획’이 변경되었다. 변경된 이유는 다음과 같다. 첫째, 2009년 지정 세운재정비촉진지구의 주민부담으로 광폭의 녹지축 조성, 주변부 대규모 통합개발과 같은 무리한 계획이다. 둘째, 주민갈등의 심화이다. 개발을 찬성하는 사람과 반대하는 사람들의 갈등을 넘어 세운상가 군과 세운상가 주변부 주민들의 이해관계가 첨예하게 대립했다. 이로 인해 녹지축과 주변부 개발을 통합해서 진행하려고 했던 계획에 다시 한번 제동이 걸렸다. 셋째, 세운 4구역 문화재위원회 심의로 인해 사업성이 확보되지 못한 점이다. 종로변의 경우 거의 절반 정도 수준으로 건물 최고 높이가 하향조정되었고, 이

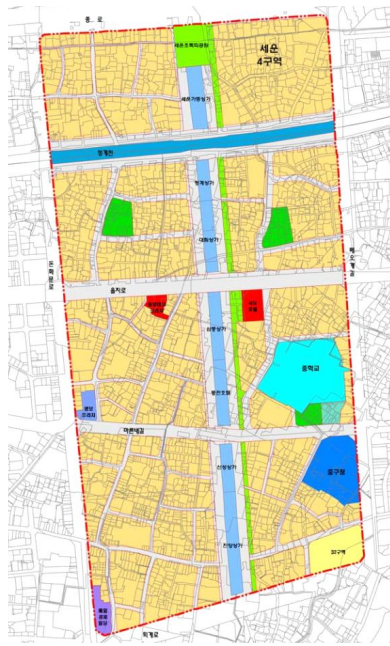
로 인해 이 사업은 진행에 어려움이 생겼다. 마지막은 외부적인 요인으로 건설경기의 위축 및 분양 리스크의 증대다. 경제위기로 인해 당시 국내의 부동산 경기가 장기적으로 침체되고 있는 상황에서 대단위의 재개발계획의 가능성은 점차 희박해졌다.

구 분	기존 계획	변경 계획
정비목표	도심 재창조	도심 재활성화
가치 우선	전면철거를 통한 신도심 조성	지역특성, 역사적 가치고려
정비방식	획일적 전면철거방식	유연하고 점진적 정비방식
기반시설	세운녹지축 조성 비용 주민부담 (주민부담 가중)	개발규모, 밀도체계와 연동한 기반시설 계획 (주민부담 경감)
높이/용적률	동일한 높이/ 용적률 적용	구역별 특성 반영 높이 차등 적용 (역사도심관리기본계획 반영)
공감대 형성	세운상가군과 주변구역간 갈등 발생	지속적인 주민참여를 통한 계획수립 (구역별 주민면담)

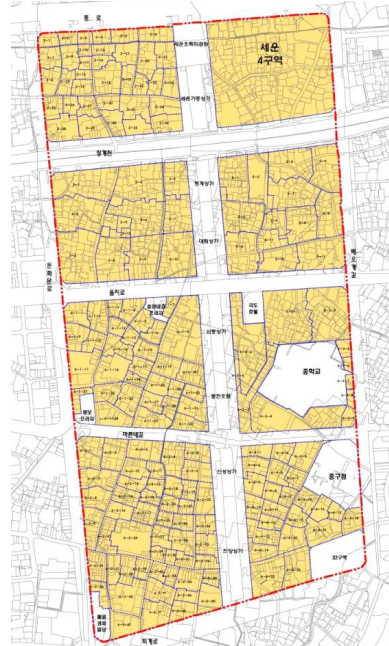
[그림 3-35] 세운재정비촉진계획 비교

자료: 박석준(2013)

이로 인해 2011년 취임한 박원순 시장의 민선 5기는 세운상가의 존치를 결정하고, 세운재정비촉진계획을 대대적으로 손보게 되었다. 세운상가 주변부는 중·소규모의 171개 구역으로 나누어졌다. 개발단위를 중소규모로 나눈 이유는 다음과 같다. 첫째, 개발구역의 형태는 옛 도시구조를 따라 나누었다. 이는 옛길과 옛물길과 같은 옛 도시조직을 보존하기 위함이다. 둘째, 세운재정비촉진지구의 개발 속도를 조절하는 도구로 도입되었다. 이전까지 세운상가 주변부는 대단위의 통합개발로 계획되었었다. 그러나 개발단위를 나누고, 잘게 쪼개는 과정을 통해 일대의 개발 속도를 조절하려 했다. 이를 통해서 일대에 퍼져있는 제조업을 보호하려는 의도가 있었다.



[그림 3-36] 토지이용계획도
자료: 서울시(2014a, p.14)



[그림 3-37] 구역결정도
자료: 서울시(2014a, p.159)

세운재정비촉진계획의 변경안 심의를 위한 도시재정비위원회(2014년 1차)에 서는 이 지역의 개발에 대한 근본적인 의문이 제기되었다. ‘정말 이 지역의 개발이 필요한 것인가?’, ‘현장의 상황은 어떤 것인가?’ 등과 같은 여러 위원의 의견 제시로 인해 위원들이 지역을 직접 방문해보고 결정하기로 하고 안건을 보류했다. 이후 위원들은 2014년 2차 도시재정비위원회에서는 이 일대의 도심제조업이 생각보다 활성화되어있고, 잠재력이 있는 산업이라고 평가했다. 소규모로 개발 규모를 제한하겠다고 제시하는 것은 의미가 있지만, 이것 또한 도심 산업을 고려하지는 못하는 것 같다는 의견이 개진되었다. 이에 대해 서울시 관계자는 다음과 같이 답했다.

서울시: (중·소규모로 구역을 나눈 것은)도로 존치하면서 소규모로 개발 하는 것입니다. 사실상 계획만 그렇습니다. 실제로 개발이 이뤄지는 것은

20~30년 걸릴 것으로 보고 있습니다. 여기 있는 사업들도 필요한 것으로 그동안 계속 있을 것입니다. 자연스럽게 20~30년 동안 정비되기를 바라는 것입니다.

-2014년 2차 도시재정비위원회 회의록 中

실제로 정비구역 유형을 나눈 기준에는 옛길, 도심 산업이 반영되어 있다. 보전이 필요한 옛길이 유지되고 있고, 도심 산업의 기능이 잘 유지되고 있으며, 간선부·이면부의 정비여건이 상이한 경우에는 소규모로 정비유형을 설정한다. 중규모는 비교적 옛길의 보전 필요성이 낮고, 산업기능이 쇠퇴했으며, 간선·이면부의 정비여건이 유사한 지역이다. 마지막으로 통합정비하는 곳은 세운 4구역으로 이미 사업이 진행 중이며 기존의 산업 대다수가 이전한 곳이다.

[표 3-6] 구역별 정비유형 설정 기준

정비유형	설정기준	적용구역
소규모	<ul style="list-style-type: none"> • 보전이 필요한 옛 도시조직(옛길)이 유지되고 있는 구역 • 기존 도심 산업(조명, 전기, 인쇄)의 기능이 잘 유지되고 있는 구역 • 간선부, 이면부의 정비여건이 상이하여 필지 및 가구단위 정비가 필요한 구역 	2구역 6-1, 6-2, 6-4, 6-3구역 내 일부 (6-3-5~9구역)
중규모	<ul style="list-style-type: none"> • 보전이 필요한 옛 도시조직이 타 구역보다 적은 구역 • 폐업 등 산업기능의 쇠퇴로 도심산업생태계의 재편 및 육성을 위해 정비가 필요한 구역 • 간선부, 이면부의 정비여건이 유사하고 사업시행 주체가 있어 블록단위 정비가 가능한 구역 	3구역, 5구역, 6-3구역 내 일부 (6-3-1~4구역)
통합정비	<ul style="list-style-type: none"> • 이미 사업이 추진중에 있으며, 그로 인해 폐업 등 기존 산업(귀금속, 조명) 기능 대다수가 이전한 구역 	4구역

자료: 서울시(2014a, p.151)

변경된 세운재정비촉진계획의 허용 용적률은 소규모 700% 이하, 중규모

800% 이하로 조정되었다(기존의 용적률은 800%). 높이계획 또한, 2009년의 계획에서는 기준높이가 90m 이하였다면, 변경안에서는 소규모 간선부 60m, 이면부 40m로, 중규모는 간선부 80m, 이면부 80m로 분류 및 하향 조정 되었다. 최고 높이는 위의 기준 높이에서 10m를 더한 값이다. 2009년 재정비촉진계획이 122~125m였다면, 2014년 변경안에서는 최고 높이가 50~90m 선으로 조정되었다. 이는 세운 4구역 문화재심의를 반영한 결과로 종묘에서의 경관을 보존하고, 내사산으로의 조망을 해치지 않아야 한다는 생각이 반영된 것이다.



[그림 3-38] 높이계획 적용 시 스카이라인

자료: 서울시(2014a, p.26)

■ 도시재생활성화사업

도시재생활성화사업은 세운상가 일대 전체를 대상으로 하지만 주변부에 대한 계획은 거의 없다. 도시재생사업은 대부분 세운상가 군 내에 공공공간을 조성하고, 테크를 다시 만들어 세운상가 군을 입체보행로로 만드는 데에 계획이 집중되어 있다. 또한, 거버넌스 차원에서도 세운상가 군 내에서만 이뤄지고 있다. 여기에 더해 도시계획관리위원회에 상정된 ‘서울특별시 세운상가 일대 도시재생활성화계획 의견청취안’ 심사보고서를 보면, 이 일대의 도시재생활성화계획에 대해 위와 같이 평가하고 있다.

세운상가 일대 도시재생활성화지역(이하, 활성화지역)은 세운재정비촉진 구역(이하, 촉진구역)으로서 **재정비촉진계획(이하, 촉진계획)의 성공적인 시행이 세운상가 일대 도시재생과 직결되므로, 촉진계획에 대한 지역사회의 이해를 돕고 촉진사업 추진을 돕는 다각적인 전략과 방안 등도 함께 고민될 필요가 있다고 사료됨.**⁸⁸⁾

공공에서는 세운상가 주변부의 재정비촉진사업의 성공적인 진행 시 세운상가 군의 활성화에 도움이 될 것으로 생각하고 있었던 면도 있다. 즉, 세운상가 주변부의 재정비를 세운상가 군의 활성화를 위한 일종의 촉매제이자 도구로 생각하고 있음을 알 수 있다.

2) 도심부의 역사성 강화를 위한 계획

■ 역사도심기본계획(2015)

‘역사도심기본계획(2015)’은 도심의 역사성 함양을 위한 비전과 구역별 관리를 위한 구체적인 지침을 제시하고 있다. 또한, 도시에서 보존해야 할 대상을 비교적 세세한 기준을 나누고, 최대한 대상을 특정하는 등의 노력이 보인다. ‘역사도심기본계획’에서 세운상가 일대는 ‘정비관리지구⁸⁹⁾’에 해당한다. 정비관리지구는 일반형과 소단위 정비관리지구로 구분되는데, 세운 4구역은 일반형에, 나머지 구역은 소단위 관리지구에 해당한다. 구체적인 계획은 다음과 같다.

첫째, 인쇄산업 집적지에 산업형 마을만들기를 추진한다. 이전까지의 계획에서 도심산업에 대한 직접적인 보존의 방식이 제안되지는 않았었다. 하지만

88) 도시계획관리위원회. (2016). 서울특별시 세운상가 일대 도시재생활성화계획 의견청취안 심사보고서, p.6

89) ‘정비관리지구’는 공공의 계획적인 개입으로 집합적이고 사업적인 정비가 필요한 지역이다. 이전까지 철거, 수복, 보존 재개발 등의 다양한 방법을 도입했었지만 대부분 철거재개발로 귀결되어 도심의 여러 문제를 야기했다. 이에 대해 정비관리지구는 2010년 ‘도시·주거환경정비기본계획’의 정비수법을 고려해 일반형과 소단위 정비관리지구로 구분했다. 일반형 정비관리지구는 기존의 재개발에 역사 문화적 특성을 설계에 반영하도록 한 것이다. 소단위 정비관리지구는 개발규모, 지구 특성, 역사문화자원 등의 보존에 차별점이 있다. 지구 내 역사자원과의 조화, 보존하는 정비이며, 기존의 도로, 필지패턴 등 도시구조를 과도하게 훼손하지 않도록 계획한다.

‘역사도심기본계획’에서 최초로 도심 산업에 대한 구체적인 보존 방식을 제안했다. 물론, ‘역사도심기본계획’은 비법정계획이라는 한계가 있다. 하지만 이 계획은 앞으로 사업의 지침이 되고, 도심부 전체를 위한 계획에 도심제조업을 보존하려는 단위사업이 꾸러졌다는 점에서 의미 있다. 사업의 구체적인 내용은 산업화 관련 역사자원을 발굴하고 골목길 정비사업과의 연계로 특화거리를 조성하는 것과 산업공동체를 중심으로 산업형 마을만들기를 추진하는 것이 있다.

셋째, 옛물길과 옛길의 복원이다. 이전 계획에서는 한두 개의 물길을 선별적으로 선택해 계획에 반영하거나(세운재정비촉진계획, 2009), 옛 도시구조를 보존해야 한다는 것은 언급은 하지만 구체적인 대상을 특정하지 않았다(이전의 도심 기본계획들). 하지만 ‘역사도심기본계획’에서는 구체적인 대상을 선정해 보존의 방식까지도 제시하고 있다. 그 내용은 다음과 같다. 필동천, 묵사동천과 같은 옛물길을 단계적으로 복원한다. 또한, 진고개길, 마른내로길, 하랑교남북길, 을지로길 구리재길과 같은 옛길의 폭원·형상을 보존하고, 이를 인지할 수 있도록 설계적인 차별을 둔다.

넷째, 청계천의 자연성과 역사문화성 회복을 위한 종합재정비를 추진한다. 접근성, 연결성을 강화하기 위해 보행환경을 개선하고, 자연성의 회복을 위한 식생대 조성, 옛 다리 위치에 대한 정확한 고증으로 원위치로 이전, 시각자료를 활용한 안내해설 요소 조성 등이 있다. 이는 민선 3기의 ‘청계천복원사업’에서 비판을 받았던 미흡한 생태·역사성 보존에 관한 내용을 보완하려는 시도로 볼 수 있다.

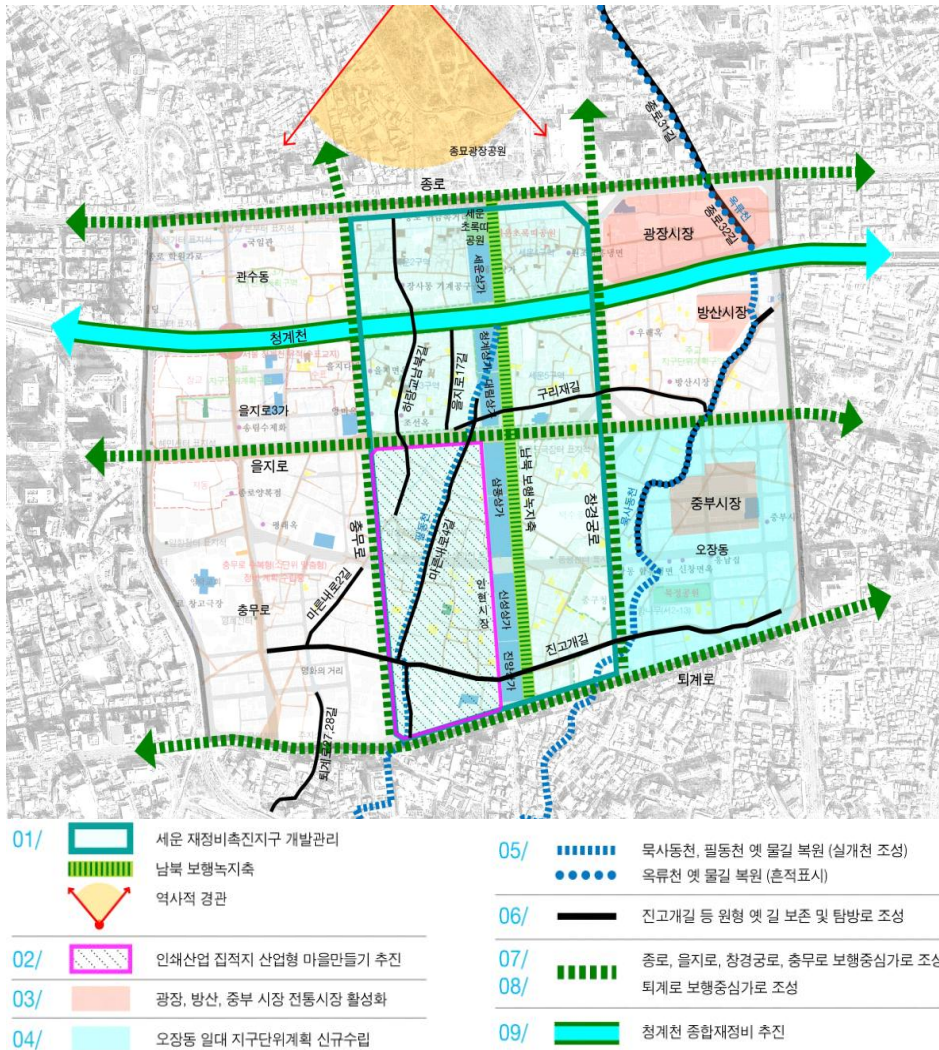
마지막으로 이 계획에서는 공공차원의 계획뿐만 아니라 민간차원의 지침 또한 제시하고 있다. 민간차원에서는 도시평면을 보존하기 위해 합필은 최대한 지양하며, 부득이한 경우 도시조직을 훼손하지 않는 범위 내에서 개발할 수 있도록 제시했다.



[그림 3-39] 역사문화자원 요소

자료: 서울시(2015a, p.217)

‘역사도심기본계획’에서 정의하는 역사문화자원 [그림 3-39]와 같다. 구체적인 요소는 크게 도시구조·도시조직(한양도성, 옛길, 옛물길, 도시평면, 역사적 경관), 개별자원(건조물, 도시구조물·조경요소), 잠재자원(멸실/매장문화재, 생활유산)의 세 범주가 있다. 이 중 세운상가 일대에 해당하는 요소는 옛길, 옛물길, 도시평면, 역사적 경관, 건조물(근·현대 건축자산, 한옥), 조경요소, 멸실/매장문화재, 생활유산 등이 있다. 이에 대한 자세한 목록은 [부록 4]에서 확인할 수 있다. 즉, ‘역사도심기본계획’은 역사문화자원을 단일 건축물뿐만 아니라 도시구조, 비물리적 요소, 잠재적인 요소까지 확대한 최초의 계획이다. 이에 더해 요소별 성격과 유형에 따른 가이드라인으로 보전·활용 기준, 절차까지 제시하고 있다. 이런 역사문화자원의 관리지침은 지역·구역별 지침과 상호보완적으로 적용할 것을 권고했다.



[그림 4-40] 세운상가 일대 공공부문 계획

자료: 서울시(2015b, p.218)

4. 개발 전면 재검토 (2019~)

1) 주변부 구역 철거로 인한 보존논의 점화

[단독] 평양냉면 5대 전설, 을지면옥
철거된다

[중앙일보] 입력 2019.01.15 12:19 수정 2019.01.16 00:03



세운재창비축전지구에 재개발 위기에 놓인 을지면옥의 입구.

대대로 물려내려온 노포(老舖)로 유명한 서울 을지로 골목 시대가 막을 내리고 있다. 초고층 빌딩이 들어선 피맛골처럼 을지로 일대에도 대규모 재개발 사업이 본격적으로 추진되면서다. '서울 5대 평양냉면집'으로 꼽히는 을지면옥도 재개발 바람을 피하지 못하고 철거를 앞두고 있다.

[그림 3-41] 을지면옥 철거 논란 기사 1

자료: 중앙일보(2019년 1월 15일)

박원순, 을지면옥 철거 논란에 "대책 마련중"

등록: 2019.01.16 17

을지로 세운상가 일대 재개발 철거작업 본격화
공구상 반발하고 도심재조업 생태계 훼손 우려
박원순 "도심에서 지속할 수 있게 대책 준비중"



지난 8일 오후 서울 중구 (세운재창비축전지구)에서 일어난 상인, 예술가, 시민들이 재개발추진지구 해제를 요구하는 행진을 하고 있다. 이 곳에서 행진을 하던 400여명의 참여자들은 도심 재정 사업이 진행되면서 물러나게 됐다. 김명진 기자 kimmy@naver.com

[그림 3-42] 을지면옥 철거 논란 기사 2

자료: 한겨레(2019년 1월 16일)

2018년 9월 국토교통부는 도시규제 완화를 통해 상업지역 등에 주택공급을 확대하겠다는 계획을 발표했다. 상업지역에는 주거용 비율을 80%로, 주거용 용적률을 기존 400%에서 600%로 상향 조정한다는 것이다. 이를 통해 세운상가 일대는 또 다른 국면으로 접어들게 된다. 세운상가 일대는 이에 대한 여파로 주거비율이 대폭 상승하게 되었고, 재개발에 가속도가 붙었다. 가장 주목받은 곳은 다른 구역에 비해 개발규모가 넓은편인 세운 3구역이다. 세운 3구역의 재개발에 가속도가 붙으면서 세운 3-1·4·5구역의 철거가 진행되었다. 바로 뒷 구역에 있는 을지면옥(세운 3-2구역)과 양미옥(세운 3-3구역)과 같은 생활유산이 철거 위기에 놓이게 되었다. 이 문제가 기사화되면서 개발을 반대하는 여론이 형성되었다.

2015년 서울시는 '역사도심기본계획'을 통해 서울시에 있는 생활유산을 정리하고 계획에 반영한 바 있었다. 여기에는 을지면옥, 양미옥을 포함한 13개

의 세운상가 일대 노포(老鋪)가 포함되어 있었다.

서울시, 세운상가 일대 도심전통산업과 오래된 가게(老鋪) 보존 추진

- 세운재정비촉진지구 정비사업계획에 을지면옥, 양미옥 등 생활유산 반영해 보존
- 사업시행인가 신청된 ‘수표도시환경정비구역’도 종합대책 마련 전 까지 사업추진 중단
- 보전·정비 원칙을 정해 실태조사, 공론화 과정을 거쳐 정비계획 연말까지 수립

- 서울시 역사도심재생과 보도자료 19.01.23

2019년 1월 23일 서울시는 이 일대 재정비사업에 ‘역사도심기본계획’ 상의 생활유산이 반영되지 않았다는 이유로 ‘일시중단’과 ‘전면 재검토’를 선언했다. 이와 함께 ‘보전할 곳과 정비할 곳에 대한 원칙을 정해 실태조사’를 진행하고, ‘다양한 이해관계자가 참여하는 논의구조를 만들어 충분한 협의과정을 통해 종합대책을 마련’하겠다고 약속했다. 이 사건은 대중에게 상당한 관심을 끌었다.⁹⁰⁾

2) 보존논의를 계획에 반영하려는 시도

■ 세운재정비촉진계획의 재정비

2019년 2월 서울시는 ‘세운재정비촉진계획 재정비 용역’을 발주했다. 이 용역은 세운재정비촉진지구 변경 당시 TF팀과 총괄계획팀에 있던 백운수 대표의 미래이앤디가 수주했다. 과업내용서를 통해 살펴볼 수 있는 보존논의 관련 주요 요점들은 다음과 같다. 첫째, 도심전통산업의 범주의 확장이다. 기존 세운재정비촉진계획 변경 안에서도 도심산업의 범주에는 조명, 전기, 인쇄만을

90) 뉴스 빅데이터 분석 사이트 빅카인즈(<https://www.bigkinds.or.kr>)에서 2019년 1월을 기준으로 ‘노포’를 검색한 결과 281건이 검색되었고, 검색의 정확도를 높이기 위해 ‘을지로’, ‘서울시’를 ‘다음 단어 모두 포함’으로 설정한 결과 205건이 검색되었다.

인정하고 있었다. 하지만 이번 과업내용서에는 기계, 전기, 공구, 인쇄로 세운 상가 주변부 전반에 퍼져있는 대부분의 업종을 포괄하는 범위로 확장되었다. 둘째, 기존 계획이 역사보존 측면에서 미흡했음을 인정했다. 서울시가 계속해서 역사문화자원에 대해 ‘보존’의 원칙을 지켜왔지만, 기존 계획에서는 생활유산 등이 다뤄지지 않은 점과 같이 역사문화자원에 대한 계획이 미흡했음을 인정했다. 셋째, 과업 목표의 변화다. 다음과 같이 도시조직, 산업생태계, 도심전통산업의 보전, 여러 역사문화 자원을 통한 도심 활성화 등으로 목표가 좀 더 역사성을 살리고 지역의 자원을 보존 및 보전하는 방향으로 전환되었다.

- 지역특성을 고려하여 보전·정비를 위한 맞춤형 재생 유도
 - 철거개발위주의 획일화된 사업방식에서 도시조직을 유지·보존하면서 지역을 정비
- 산업생태계 보전 및 도심전통산업 고도화 방안 검토
 - 도심산업 현황 및 미래 산업변화여건을 고려한 산업생태계 유지 및 고도화 방안 검토
- 생활유산·역사문화보전과 도시재생을 통한 도심활성화
 - 지역 역사와 정체성을 담아 지역 고유 자산 보전방안 검토⁹¹⁾

그리고 이러한 목표에서는 과업의 내용에서 도심산업의 산업생태계와 생활유산의 방향을 제시하도록 명시했다. 또한, 이 과정에서 세운상가 일대 소유자, 입주민, 상인 등에 대한 인터뷰를 통해 의견을 수렴하고, 포럼, 대외발표 등의 공론화를 거칠 것을 제시했다.

■ 도시재생활성화사업 변경

서울시는 ‘세운상가 일대 도시재생활성화사업’에 더해 국토부의 뉴딜 도시재생 사업에 신청하려 준비하고 있다. 사업계획은 아직 수립하는 단계지만,

91) 서울시. (2019a). 세운재정비촉진계획 재정비 용역 과업 내용서. 서울: 서울시, p.1

2019년 5월 31일 변경 계획 안 주민공청회에서 발표한 내용을 보면 다음과 같다. 이 변경계획은 2018년 12월 착수에 들어갔다. 8월에 뉴딜 신청 예정이며, 9월에 선정 시 11월에 활성화 계획 변경 고시 후 사업을 시행하는 것을 목표로 하고 있다. 사업구역은 세운상가 일대 전체가 아닌, 약 28만㎡로 현재 정비 사업이 시행되고 있는 4구역, 3구역, 6-3구역은 제외한 나머지 구역이다.

- (뉴딜 신규사업) 도심산업(제조·인쇄) 활성화를 위한 거점 7개소 확충
 - 소상공인 공공임대 공급, 산업거점 및 청년·창업지원시설 조성
 - 공연·전시관, 도서관, 공동화장실·샤워실 등 생활SOC 조성
- (기정계획 변경) 기존 1,2단계 추진사업의 계획 변경
 - (신규)재정비촉진지구 내 정비사업 해제구역의 건축물 개보수 비용지원
 - 1,2단계 공사비 및 신규 사업비 등 총사업비의 증가 및 기간 연장⁹²⁾

변경될 도시재생활성화계획은 기존 세운상가 군에 맞춰졌던 계획과는 달리, 세운상가 주변부의 산업생태계 유지와 활성화를 위한 거점공간 확충에 초점이 맞춰져 있다. 2019년에서 2023년까지 5년간 진행되며, 약 375억원 규모의 사업이다. 총 11개의 단위사업은 기존 지속 사업 4개와 신규사업 7개로 이루어져 있다. 신규사업은 주로 도심산업 활성화와 창작자 유입지원사업으로 나눌 수 있다. 도심산업 활성화 사업에는 공공임대상가, 도심산업 거점공간 조성, 생활 SOC 공급 등이 있고, 창작자 유입지원 사업에는 공유공간(코워킹 스페이스, 셰어하우스 등) 조성사업이 있다. 구체적인 거점시설 계획은 [표 3-7]과 같다.

92) 도시계획관리위원회. (2019b). 서울특별시 세운상가 일대 도시재생활성화계획 변경 의견청취 심사보고서, 서울: 서울시의회, p.2



[그림 3-43] 도시재생활성화계획 (변경)

자료: 도시계획관리위원회(2019b, p.3)

[표 3-7] 도시재생활성화계획 변경 계획(안) 거점시설

구역	이름	내용
세운 2구역	청계 산업디자인 지원센터	<ul style="list-style-type: none"> 규모: 지상 7층, 연면적: 약 1,600㎡ 기존산업과 디자이너 연계를 통한 세운브랜드 제작, 창업, 교육공간 공공임대상가(디자인업체, 예술가), 코워킹스페이스, 교육실, 메이커스페이스, 디자인스튜디오
세운 5구역	도심 제조 공공임대상가	<ul style="list-style-type: none"> 규모: 지하 1층~지상 5층, 연면적: 약 3,500㎡, LH비축토지('18.10매입) 기존 정비구역 상인들의 대체영업장 확보, 재정착을 위한 공공임대상가, 창업지원공간 <ul style="list-style-type: none"> 1층: 지식산업센터 + 근생시설(일반상가 1호 포함) 2~4층: 지식산업센터 5층: 창업지원시설(공동작업장, 시제품제작소 등)
세운 6-1구역	인현동 인쇄 혁신 플랫폼	<ul style="list-style-type: none"> 규모: 지상 7층, 연면적: 약 1,600㎡ 인현동 보유 고급 인쇄기술 전수 및 고급화를 위한 혁신 공간 공공임대상가(인쇄 창업자, 기존인쇄업체), 크리에이티브 랩, 디자인 기획실, 공동작업실, 청년주택
세운 6-2구역	인쇄산업 공공임대상가	<ul style="list-style-type: none"> 규모: 지상 7층, 연면적: 약 1,600㎡ 기존의 다양한 인쇄산업 생태계 유지를 위한 지원공간 조성

세운 6-4구역	산업종사자 지원 생활 SOC	<ul style="list-style-type: none"> • 공공임대상가(도심형공장), 생활 SOC(공용샤워장, 화장실) • 규모: 지상 3층, 연면적: 약 150㎡ • 열악한 생활환경 개선을 위한 인쇄산업 지원 생활 SOC 공급 <ul style="list-style-type: none"> - 1층: 공용화장실, 무인택배함 - 2층: 공용샤워장 - 3층: 인쇄산업 종사자 휴식공간
(미정)	서울 메이커스 파크	<ul style="list-style-type: none"> • 규모: 지상 15층, 연면적: 80,000㎡ • 산업생태계 활성화, 문화·예술 활성화를 위한 도심산업 복합공간 <ul style="list-style-type: none"> - 지식산업센터: 산업공간, 혁신센터, 창업·교육센터 등 - 공공임대주택: 청년주택, 행복주택, 커뮤니티 등 - 문화예술: 공연장, 박물관, 전시관·갤러리 등 - 기타시설: 공공업무시설, 상업·근생시설, 주차시설

자료: 서울시(2019b)를 바탕으로 작성

■ 일부 구역해제 검토

2019년 5월, 세운상가 일대 개발은 ‘일몰제’를 통한 전환의 가능성에 도달해있다. 일몰제는 2014년 구역지정 이후로 5년간 사업시행인가 신청이 없었던 지역⁹³⁾을 대상으로 한다. 현재 세운 2구역 전체, 3-8·10구역, 5-2·4·5·6·7·8·9·10·11구역, 6-1구역이 일몰제 적용을 검토하게 되었다(이주원, 2019). 실제로, 중구청은 서울시에 세운 3-8·10구역의 해제를 요청한 상태다(송선옥, 2019). 또한, 서울시에서도 구역해제를 통해 세운상가 주변부 재정비사업에서 재생으로 기조를 바꾸는 것을 공식적으로 검토 중에 있음을 밝혔다.

93) 「도시 및 주거환경정비법」 제 20조 3. 토지등소유자가 시행하는 재개발사업으로서 토지등소유자가 정비구역으로 지정·고시된 날부터 5년이 되는 날까지 사업시행계획인가를 신청하지 아니하는 경우

5. 소결

1979년 세운상가 일대가 재개발 구역으로 지정된 이후, 물리적인 개선 활동이 금지되었다. 또한, 도심의 기능을 분산배치 하기 위해 인구유발시설인 제조업체를 이전시키기로 했다. 당시 세운상가 주변부에 밀집하고 있는 대부분의 제조업체가 이전대상이었다. 하지만, 이 인위적인 이전정책은 실패로 돌아갔고, 세운상가 주변부에는 소규모의 제조업체 밀집이 계속해서 심화되었다. 당시 수립했던 개발계획에서는 일대를 관광레저단지로 설정하고, 토지소유자가 사업의 시행주체가 될 수 있도록 ‘소핵지 분할 계획’을 구상했었다. 2000년에 수립된 ‘도심부 관리 기본계획’에서도 ‘소단위 적응형 개발’을 제시하고 있다. 또한, 일대의 도심제조업에 대해서도 ‘도심 부적격 기능’의 개념을 탈피하고, 인위적인 이전정책을 지양하도록 했다.

하지만 2002년 청계천복원사업을 기점으로 도심구조의 재편에 대한 논의가 점화되었다. 세운상가 주변부를 ‘도심활성화 및 도심주거기능’을 수용하는 도시복합타운으로 조성하기 위한 계획이 수립되었다. 민선 3기는 도축법의 제정을 통해 광역단위의 도시개발을 할 수 있도록 제도를 정비했다. 세운상가 일대는 도축법 제정 이후 최초로 ‘중심지형 재정비촉진지구’로 지정되었다. 민선 4기는 ‘세운재정비촉진계획(2009)’를 수립, 세운상가 주변부를 대규모 통합 개발하기로 했다. 1단계 사업을 실행하는 단계에 이르렀으며, 세운 4구역 개발을 선제적으로 진행하기로 했다. 이 과정에서 ‘종묘에서의 경관 보존’이라는 가치와 세운 4구역의 개발사업이 충돌하게 된다. 이로 인해 세운상가 주변부 전체가 문화재위원회의 심의를 받게 되었고, 결론적으로 사업성을 상실하게 되었다.

2014년 ‘세운재정비촉진계획(변경)’을 통해 세운상가 주변부 개발단위는 중·소규모로 세분화되었다. 각 개발구역의 형태는 옛 도시구조를 바탕으로 정했으며, 구역의 규모는 도심제조업의 기능 유지 정도 등으로 결정하게 되었다. 재정비계획에서 도심제조업과 도시구조의 보존을 위해 낸 방안이었다. 즉,

민선 5기는 ‘역사도심 기본계획(2015)’와 세운재정비촉진계획의 변경을 통해 일대의 개발이 보존과 조화를 이룰 수 있도록 노력했다. 하지만 그럼에도 불구하고 주변부의 개발은 세운상가 군의 활성화를 위한 도구로 여겨지거나, 도심 산업에 대해 세심하지 못하고 소극적인 보존 방식으로 위기를 겪게 된다.

2018년 9월, 도심부의 주거비용을 높여 주택공급을 확대하겠다는 국토부의 계획이 발표되었다. 이후 세운상가 주변부의 개발은 갑작스럽게 박차를 가하게 되었다. 세운 3구역 일부가 철거되었고, 이로 인해 세운 3구역에 속한 노포가 사라진다는 기사가 보도되었다. 일대의 개발이 사회적으로 주목받자, 서울시는 세운상가 일대의 개발을 일시중단하고 전면 재검토할 것을 선언했다. 이후, ‘세운재정비촉진계획 재정비’, ‘국토부 도시재생 뉴딜사업’, ‘구역 해제 검토’ 등의 방식으로 세운상가 주변부의 보존대책을 마련하고 있다.

제4장 세운상가 일대 보존논의의 주요쟁점

1절 메가스트럭처로서 세운상가 군과 축의 논리

세운상가 군에 대한 가치 인식이 가장 극명하게 변한 시기는 세운상가 군의 철거가 논의되던 1995년과 존치가 결정된 2010년이다. 1970년대 후반부터 1990년대 후반까지는 꾸준히 제기되어 온 세운상가 군에 대한 비판이 주류 담론을 이루게 되었다. 구체적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 세운상가 군의 탄생 배경에 기인한 비판이다. 세운상가 군을 독재정권 아래에서 만들어진 ‘근대적 욕망과 개발의 표상’으로 보는 시각이다. 둘째, 건축물 자체와 그로 인한 도시적 맥락 단절에 대한 비판이다. ‘콘크리트 덩어리’, ‘도심 속 흉물’, ‘도시구조를 어그러뜨리는 건축물’ 등이 그 예이다.

이러한 비판 담론은 남북 녹지축 구성에 대한 열망, 염원과 함께 자라왔다. 생태적인 관점에서 보았을 때 ‘녹지축의 복원’은 단절된 녹지체계를 잇는다는 점에서 의미가 있을 수 있다. 하지만 세운상가 일대의 남북 녹지축 구성은 ‘복원’이라고 보기에 적절하지 않은 부분이 있다. 표준국어대사전에 따르면 ‘복원’은 ‘원래대로 회복함’을 뜻한다. 여기서 관건은 복원하고자 하는 대상의 ‘특정 시기’와 ‘원상태’다. 그러나 이 일대는 조선 시대 종로1가부터 종묘까지 설치된 시전행랑이 있던 자리이며, 도시 상업 기능의 중추를 담당하기도 했었다(서울역사박물관, 2010, p.21). 심지어 세운상가 일대 도시재생활성화사업의 일환으로 다시세운광장을 조성하던 중 한성부 관아터가 발굴되기도 했었다. 즉, 적어도 조선시대부터 현재까지 이 지역이 녹지였던 적은 없었다는 것이다. 세운재정비촉진계획 변경을 위한 총괄계획팀과 TF팀 모두에 소속되었던 이종호 교수는 녹지축 개념 자체에 대해 다음과 같은 의문을 제기했다.

북한산에서 관악산에 이르는 남북 녹지체계를 그리기 위해 산을 넘고 물을 건너는 그림이다.(사실은 건너는 지점이 그리 타당하다 볼 수는 없다) 그런데 그 중간, 도심을 넘어야 하는 지점에 세운상가 군이 자리하고 있어, 그러지 않아도 ‘흙물스러운 그것들을 근사한 녹지의 축으로’ 바꾸며 넘어 가는 그림, 세운 녹지축의 지침서다.

- 이종호(한국예술종합학교 교수)⁹⁴⁾

상징 녹지축이라는 개념에 매몰되어 가려져 있던 세운상가 군의 가치는 녹지축 사업이 좌초되던 2010년부터 재조명받기 시작했다. 당시 세운상가를 대상으로 한 보존논의에 가장 적극적으로 개입했던 것은 전문가였다. 2012년 공공에서 세운상가의 존치를 위해 고민을 하던 시기, 다양한 분야 전문가들의 의견을 수렴할 계획으로 총괄계획팀과 TF팀을 꾸렸다. 여기서 실제로 전문가들의 의견이 재정비촉진계획과 도시재생활성화계획에 반영이 되었다. 전문가 외의 다른 행위자들의 의견이 반영되지 못한 데는 다음과 같은 이유가 있다. 첫째, 재정비촉진계획의 특성상 시민들의 의견은 적극적으로 반영되기 어려운 구조다. 둘째, 세운상가가 존치가 결정되기까지 세운상가 일대는 오랜시간 동안 여러 번에 걸쳐서 계획이 바뀌어왔다. 이에 대해 지역주민들은 지쳐있는 상황이었고, 토지주는 통합개발에 대해 기대하고 있었는데 재정비촉진계획을 변경한다는 처사에 많은 반감을 보였다. 따라서, 공청회 당시에도 계획 자체에 대한 의견 개진보다는 반대하는 의견이 압도적이었다. 이로 인해 주민들의 의견이 계획에 담기기보다는 당시 공공에서는 자신들의 계획을 설득시키는 방식으로 주민공청회를 진행했었다.

세운상가 군은 메가스트럭처의 개념으로 구상이 되었지만, 실제 조성 단계에서 그 개념은 구현되지 못했다. 3층 높이에서 종묘에서 남산까지 이어지는 입체도로, 하나의 근린주구로서의 기능, 보차분리 등의 시도는 흔적만 남고 초

94) 서울연구원. (2013). 도시재생의 관점에서 본 세운상가군 재조명 심포지엄 자료집, p.98

기 구상과는 다른 결과가 만들어졌다. 그럼에도 전문가들은 세운상가 군의 도시적 가능성과 그 가치에 집중했다. 당시 전문가들은 녹지축의 논리를 제외하고 보면 세운상가 군 자체의 잠재력을 더욱 확실히 알 수 있으며, ‘축’의 논리를 ‘망’으로 전환해야 함을 촉구했다. 전문가들이 주장했던 세운상가 군의 가치는 다음과 같다. 첫째, 한국의 독특한 역사문화를 보여주는 ‘근현대 유산’으로서의 가치이다. 세운상가 군의 사회적 형성과정에서 긍정과 부정 모든 측면이 켜로 남아있으며, 이 켜가 장소성을 형성한다는 것이다. 둘째, 건축사적 관점에서의 가치이다. 전술했듯, 세운상가 군은 비록 초기 구상의 구현에 실패한 부분도 있다. 하지만 현재까지 실존하는 메가스트럭처 가운데 하나이며, 메가스트럭처의 진화를 보여주는 세계적으로 드문 사례라는 점에서 주목했다. 셋째, 도시적인 관점에서의 가치이다. 전문가들은 세운상가 군 자체를 ‘도시 시스템’의 일부로 보았으며, 도시와 완전히 하나가 되어있다는 점에서 잠재력이 있다고 평가했다. 이전까지는 세운상가 군이 도시의 흐름(동-서)을 단절시킨다는 데서 비판을 받았다. 하지만 전문가들은 단절에서 연결로 인식의 전환을 촉구했다. 마지막으로, 세운상가 군 내에서 일어나고 있는 활동, 즉, 네트워크의 가치이다. 세운상가 군 내에서 현재까지도 활발하게 이뤄지고 있는 제조, 수리, 판매 등의 산업활동은 세운상가 주변부와의 네트워크를 형성하고 있다는 점이다.

2절 바람직한 도심의 기능과 도심제조업의 가치

도심제조업에 대한 가치인식의 변화는 바람직한 도심의 기능 변화와 맞물려 진행되었다. 또한, 지금도 진행 중이다. 가장 먼저, 1970년대 후반은 도심제조업에 대한 존재 자체를 부정하던 시기였다. ‘도심부적격’ 업종으로 구분하고, 도심이 도심으로서 기능하기 위해서 제조업은 도심에 위치를 규제했다. 도심부적격시설 논리는 공공에서 주도적으로 생산했다. 공공의 강력한 정책에 의해 도심제조업을 도심에서 몰아내려는 시도는 1990년대까지도 지속되었다. 하지만 이는 결국 실패로 돌아갔다. 당시 개발계획에서는 도심제조업과 같은 업종을 도시에서 소거하고, 관광, 유흥업소, 위락시설 등의 기능을 위치시켜 관광 명소화하려 했다. 이와 비슷한 시기 학계에서는 도심제조업에 대한 가치를 조명하는 연구들이 발간되었다. 이 연구는 향후 도심제조업의 보존에 대한 논의의 출발점이 되었다.

다음 시기는 2003년부터 시작한 세운상가 주변부 통합개발 시기이다. 마찬가지로 도심제조업을 외부로 방출시키려는 정책의 기초는 비슷했다고 볼 수 있다. 하지만 대상을 다루는 방식에서는 조금 차이가 있다. 앞의 시기에는 도심제조업에 대해 존재 자체를 부정했다면, 이 시기에는 도심제조업 중 선별적으로 선택해 소위 흔적을 남기는 방식을 취했다. 이는 ‘세운재정비촉진계획(2009)’의 계획개념에서 여실히 드러난다. ‘도심 산업기능의 재수용’의 하위항목을 보면 지식기반, 도심산업, 출판/인쇄, IT, 첨단업무라고 쓰여있다. 이를 풀어서 보면 도심에 있는 산업 중 출판, 인쇄, 전기, 전자 등의 업무를 ‘선별적으로 선택’하고 있다. 그리고 용도계획을 살펴보면 이 지역은 업무, 금융 비즈니스, IT와 같은 첨단업무, 서비스 시설 등을 도입할 예정이다. 결국, 도심 산업 중에서도 극히 일부를 선택한 후 그 개념만 가져와 흔적처럼 남기는 방식으로 다루고 있음을 알 수 있다.



[그림 4-1] 세운재정비촉진계획(2014) 개발전략

자료: 서울시(2013, p.22)

다음으로는 2014년 재정비촉진계획이 변경된 이후부터 사업이 중단되기까지의 시기이다. 당시 정비의 방향은 [그림 4-1]과 같다. 이 중에 도심 산업의 발전적 재편에는 ①도심산업 고도화 및 신성장 산업육성, ②도심중심업무 연관기능 육성, ③다양한 도심형 주거공급이 있다. 여기서 도심산업은 창조문화·인쇄산업·조명기기·귀금속·도심관광 등이 포함된다. 또한, 이 일대에 대심권 대기업·글로벌 기업과 관련한 기능(중소기업 본사, 중소형 임대 사무실, 기업지원 세무 등 지원업무, 기타 오피스텔)을 유치하려는 것이 목표였다. 즉, 이 시기 또한, 도심제조업에 대해 선별적으로만 인정하고 있다. 계획의 목표에도 도심산업의 보호를 언급하고 있으나 결론적으로 작동하지 않았다.

당시 재정비촉진계획 변경을 위해 만들어졌던 TF팀에서는 기존의 도심제조업을 보호하기 위해 노력했으나 현실적으로 불가능했다. 당시 전문가들은 도심제조업의 보호를 위해 다음과 같은 시도를 했었다. 먼저, 대단위 개발에서 중·소규모로 개발단위를 조절하도록 제한했다. 둘째, 현존하는 작은 도시조직을 1층에라도 유지하도록 설득했다. 마지막으로 토지의 공공 소유화이다. 일련의 노력에도 불구하고 진행되는 재정비사업을 막을 수 있는 법적인 근거와 당위성이 부족했다.

마지막으로, 도심제조업에 대한 가치인식이 사회적으로 이슈화된 현재 시기도. 앞선 시기에는 현실적인 한계로 인해 제조업의 보호에 실패했다. 그러나 도심제조업의 가치와 세운상가 일대의 재개발이 사회적으로 주목을 받기 시작하면서 새로운 국면에 접어들었다. 2019년 초 세운 3-1·4·5구역의 철거가 진행되면서 이 이슈는 불어지기 시작했다. 세운 3-1·4·5구역은 원래 정밀업체와 공구상이 밀집한 지역이었다. 이 구역이 한꺼번에 사라지고 나니 도심제조업의 산업 생태계적 가치가 다시 한 번 중요하게 대두되었다.

(세운상가 주변부의 제조업체는) 사실 수십 년간 쌓아온 장인들인데 진짜 장인들인데 그거 다 기술이 없어진 거예요. 나도 저 철 가지고 뭐 기계 만들고 있는데 얼마나 힘들었는지 몰라요. 여기 없어졌으니까 전에 같으면 쪼르륵 가서 하루에도 몇 번씩 들락거리면서 했는데 안되니까. 성수동이나 영등포, 저 심지어는 안산까지 쫓아가고 했어요. 얼마나 힘들어요.

- 세운상가 내 기술인 ○○○

실제로 세운 3-1·4·5구역의 철거로 인해 세운상가 일대의 산업생태계는 일부 파괴되었다. 세운상가 일대에서는 유기적으로 얹혀있는 산업구조를 바탕으로 편리하고 협업 가능한 업무방식을 이어올 수 있었다. 그러나 세운 3구역의 정밀가공업체와 공구상 일부가 철거되자 기존의 구조는 무너지게 되었다. 철거 진행 과정에서 기존 상인들의 재정착률은 15%에 그쳤고, 임시영업장은 20%의 상인에게만 제공되었다(경실련, 2019).

경실련 조사에 의하면, 현재 문제가 되고 있는 세운 3-1/4,5구역의 사업 후 상인재정착률은 15%, 도심산업면적은 기존 사업장의 10%에 그쳤으며, 임시영업장은 20% 상인에게만 제공되었다.⁹⁵⁾

즉, 개발에 따른 대책 마련이 미흡했다는 점이다. 윤은주(2019)에 따르면 인

95) 경실련. (2019년 1월 17일). “[성명]도심산업생태계와 역사문화가 보전되는 재생으로 전환하라”.

허가 당시 세입자 대책안에 ①도로 15m 기부채납, ②임시 컨테이너 설치로 대체사업장 조성, ③ 우선분양권 제공 등이 있었다. 그러나 이 대책은 잘 이뤄지지 않고 있다. 현재 공사 중인 세운 3-1·4·5구역의 펜스에는 사업지를 이전한 상인들의 안내문이 빼곡하게 붙어있다. 이전한 대부분의 상인은 세운 2구역의 빈 가게로 옮겨갔다(윤은주, 2019). 세운 2구역은 종묘와 접해있어 고도제한을 강하게 받고 있고, 이로 인해 개발이 쉽사리 진행되지 않으리라고 생각했기 때문이다. 이로 인해 높은 대지를 지불하면서도 도심에, 그리고 밀집지에 자리를 잡으려 하는 도심제조업의 입지특성을 다시 한번 증명하게 되었다.



[그림 4-2] 세운 3구역 공사장 펜스에 붙은 이전 안내문
자료: 저자 촬영(2019.02.28.)

3절 도심제조업 보존논의의 사회적 형성

도심제조업의 산업생태계에 대한 가치는 현재 사회적으로 공론화되어가는 과정에 있다. 이 시발점에는 세운 3구역의 철거로 인한 노포논란에 있었으나, 이 논의의 핵심은 도심제조업에 대한 보호이며 세입자의 권리에 있다. 이전까지는 전문가들을 중심으로 도심제조업에 대한 보조논의가 형성되었다. 하지만, 최근에는 세운상가 일대에서 일하고 있는 기술자, 상인, 그리고 지역에 기반한 시민단체들의 주도로 형성되고 있다. 이들의 연대와 실천으로 세운상가 일대의 보존논의는 사회적으로 이슈화되었다. 이로 인해 새로운 국면에 도달할 수 있는 계기가 되었다.

구체적으로 이들의 활동을 살펴보면 다음과 같다. 도심제조업의 보존을 주장하는 주요 행위자는 주민들과 시민단체, 예술가, 전문가가 있다. 이들은 공청회와 같은 공공이 마련한 소통의 장에서 의견을 주장하는 방식외에도 각각의 방식으로 재개발에 반대하는 자신들의 주장을 피력했다. 먼저, 지역의 상인, 기술자들은 ‘청계천 생존권사수 비상대책위원회’를 조직하고, 2018년 12월 7일부터 천막농성을 이어가고 있다.



[그림 4-3] 세운 3-1,4,5구역 철거현장
자료: 저자 촬영(2019.02.28.)



[그림 4-4] 청계천을지로보존연대 기자회견
자료: 저자 촬영(2019.02.28.)

시민단체는 각종 기자회견과 탄원서를 제출하면서 이 일대의 재개발에 대해 강력하게 비판하고 있다(표 4-1). 활발한 활동을 보이는 단체는 경제정의실천 시민연합(이하 경실련)과 청계천을지로보존연대다. 경실련은 1989년 시작된 경제정의 실현하기 위한 시민운동연합으로 각종 사회문제에 목소리를 내는 단체이다. 청계천을지로보존연대는 지역 기반의 시민단체로, 예술가와 청년들이 주축이 되어 조직했다. 현재 을지로 일대에 산업생태계를 조사하고 브랜딩을 통해 도심제조업의 가치를 알리는 작업을 진행하고 있다. 또한, 청계천 생존권 사수 비상대책위원회와 연대해 비상대책위원회의 목소리를 전달하고, 각종 시위와 실천을 조직하는 역할을 하고 있다.

[표 4-1] 시민단체 보도자료 및 성명서

단체명	일자	제목
경실련	2019.01.17	도심산업생태계와 역사문화가 보전되는 재생으로 전환하라
	2019.01.28	동지내몰림 시리즈 4편 - 세운 재개발 세입자
	2019.03.27	언제까지 원주민 내쫓는 재개발사업 방지할 것인가
	2019.03.29	[성명] 서울시는 상인 내몰고 투기·토건업자 배불리는 재정비촉진지구 주상복합아파트 건설 중단하라
	2019.04.03	[기자회견] 세운재개발 땅값 상승 및 개발이익 추정, 서울시 특혜 발표
	2019.05.24	[2019 부동산개혁] 서울시 특혜로 세운재개발지역의 땅값 거품 3.6조
	2019.05.30	[기자회견] 박원순시장은 토건세력 배불리고 상인 내쫓는 민간 재개발사업 중단하라
청계천 을지로 보존연대	2019.01.02	청계천 을지로 보존연대 1차 성명
	2019.01.08	"청계천-을지로를 제조산업문화특구로"
	2019.01.17	청계천 을지로 보존연대 2차 성명
	2019.01.30	청계천 재개발 중 독립운동가 가옥도 철거, 세운3구역 철거 즉각 중단하라
	2019.02.28	3·1운동 100주년, 서울시는 청계천·을지로의 역사부터 돌아보라!
	2019.04.12	청계천·을지로 산업생태계 보존 위한 대안 마련 촉구 기자회견 (서울시만 모르는 도심제조업 가치, 즉각 대안 마련 진행하라)

예술가들은 예술작업을 통해 의견을 피력하는 방식을 보인다. 청계천을지로 보존연대가 주관하는 ‘청계천-을지로 재개발 반대: 포스터 쫓기’에 참여하거나, 박 시장의 도시재생 사업을 비판하는 전시 ‘박원순 개인전’ 등을 기획했다.



[그림 4-5] 박원순개인전 포스터
자료: 인스타그램(@parkwonsoon.solo.exhibition)



[그림 4-6] 포스터 쫓기
자료: 인스타그램(@cheonggyecheon)

마지막으로 전문가들은 각종 포럼, 심포지엄, 언론인터뷰 등을 통해 재개발을 반대하는 의견을 피력했다. 2019년 1월부터 ‘청계천 을지로 재개발 재생인가, 축출인가?(2019.1.31. 청계천을지로보존연대, 한국도시연구소 주최)’, ‘세운상가 일대, 산업생태계와 역사문화, 어떻게 보존할 것인가?(2019.01.30., 경실련도시개혁센터, 도시연대, 청계천을지로보존연대 주최)’, ‘도시 공통계의 생산과 전유(2019.04.17., 걷고싶은도시만들기연대 주최)’, ‘어느 지역, 어떤 제조, 무슨 산업(2019.04.22., 시립대학교 세운캠퍼스 주최)’, ‘세운글로벌 포럼-도시와 제조업의 미래(2019.05.10., 시립대학교 세운캠퍼스, 서울대학교 아시아도시사회센터 주최)’ 등을 주최하거나 참여해왔다. 이를 통해 도심제조

업의 가치, 가능성 등을 피력하는 자리를 가졌으며 사회적인 관심 촉구를 도모하려 했다.

최근 도심제조업의 보존논의에서는 다양한 행위자의 등장과 소통양식의 다양화가 이뤄졌다는 점에서 의의가 있다. 기존의 보존논의는 공공과 전문가들을 바탕으로 폐쇄적인 양식(자문회의, 공청회 등)을 통해 이뤄졌다. 하지만 최근의 논의에서 행위자는 공공과 전문가, 직접적인 이해관계자뿐만 아니라 도심제조업을 가치있다고 생각하는 일반 시민, 시민단체, 예술가 등으로 확대되고 있다. 소통양식 또한, 공공에 의해 개최되는 일방적인 소통의 장이 아니라 실질적인 실천 행위와 사회적 참여 등을 통해서도 이뤄지고 있다는 점이 보존논의의 사회적 형성으로서 의의라고 볼 수 있다.

현재 논의되고 있는 도심산업의 보존방식에 대해서는 행위자별로 차이가 있다. 먼저 공공은 이전 계획이 실패했다는 것에 대해 과오를 인정하고, 도심제조업의 보호를 위해 3가지 방향의 해결책을 강구하고 있다. 구체적으로, 그 대책은 재정비촉진계획의 방향을 수정하는 것과 새로운 재생사업을 엮어서 가는 것, 그리고 일부 구역을 해제하는 방향 등이 있다. 먼저, 재정비촉진계획의 재정비를 통해 개발의 틀을 도심산업을 보호할 수 있는 방향으로 제한하려 한다. 또한, 국토부의 도시재생뉴딜사업에 공모를 준비 중이다.

지역 기반의 시민단체와 개발을 반대하는 주민 단체는 지역의 절대적인 보존을 주장한다. 이들은 재개발의 무조건 중지, 지역의 온전한 보전을 원한다. 세운 3구역의 개발 당시 이뤄진 세입자의 강제퇴거, 무단 철거, 공공성이 결여된 사업 등을 비판하며, 세운상가 일대를 ‘제조산업문화 특구’로 지정할 것을 촉구하고 있다. 즉, 세운상가 일대의 도심 산업의 생태계에 비교적 높은 가치를 부여하며, 생태계가 무너지지 않도록 ‘면단위의 보존’이 필요함을 주장하고 있다.

4절 개발단위의 조절과 옛 도시구조 보존

도시재정비위원회에 ‘세운재정비촉진계획(변경)(2014)’을 심의받을 때 가장 많은 논의를 했던 것은 개발단위의 조절이다. 서울시가 처음으로 변경된 계획을 도시재정비위원회에 상정한 것은 2013년 12월 30일 10차였다. 당시 도심 산업의 생태계 보호를 위한 목적으로 개발단위를 중·소규모로 조절한다는 계획에 위원 대부분이 반대 의견을 내놓았다. 먼저, 대단위 개발이었던 기정 계획에 대해 찬성하던 주민들은 중·소규모 변경에 반대했다. 특히, 세운 4구역과 나란히 있는 세운 2구역 대다수 주민이 통합개발을 찬성했다. 이 과정에서 구역설정의 형평성 차원에서 쟁점이 발생했다. 위원들은 주민들이 반대하는 구역을 중·소규모 개발로 전환하는 것에 대해 재고가 필요함을 주장했다.

결국, 2013년 12월에 열린 도시재정비위원회 10차 회의는 이 안전에 대해 2~3달 정도 유보하기로 했다. 하지만 바로 다음 달인 2014년 1월 세운재정비 촉진계획 변경안이 다시 상정되었다. 이 회의에서 세운 3, 5, 6-3구역은 중규모로 결정이 났으나, 여전히 세운 2구역이 문제가 되었다. 세운 2구역의 60% 주민들이 통합개발에 동의했다. 몇몇 위원은 주민 동의율이 통합개발이 가능한 수준까지 채워질 때까지 2~3달 정도 여유를 주는 것이 어떻겠느냐 건의했다. 하지만 이 일대는 도심산업이 하나의 생태계처럼 움직이고 있으며, 한 구역만 유보하는 것은 옳지 않다는 반론이 제기되었다.

서울시: 소, 중, 대단위로 개발하는 것이 ‘길 보전의 목적’만을 원칙으로 하고 있지 않다. 이 지역의 촉진을 위해 한동안 대단위로 개발하려 했었지만 촉진되지 않았다. 이로 인해 현실적으로 촉진하려면 어떻게 해야 할까? 1년 반 동안 논의한 결과이다.

-2014년 1차 도시재정비위원회 회의록 中

중·소규모 개발단위에 대한 의원들의 이의제기가 계속되자, 서울시 관계자

는 위와 같이 설명했다. 중·소규모 개발단위의 조정은 다음과 같은 ‘표면적 목적’과 ‘내면적 목적’이 있었다. 첫째, 표면적으로 드러난 목적은 개발의 규모를 중·소규모로 조절하여 도심산업을 보호하고, 개발의 속도를 조절하려는 것이었다. 대로에 접한 구역은 비교적 빠르게 개발되겠지만, 점차 소규모로, 블록의 내부로 들어갈수록 개발이 쉽게 되지 않도록 꾀했다. 또한, 개발구역을 나눌 때 옛길과 옛물길과 같은 옛 도시구조를 바탕으로 한다. 이를 통해 옛 도시구조를 보존한다는 측면의 목적이 있다. 둘째, 겉으로 드러나지는 않았지만 내포하고 있는 목적은 세운상가 일대의 개발을 ‘현실적으로 촉진하기 위한 수단’이었다. 즉, 개발이 가능한 단위로 나누면서도 개발의 속도를 조절하려는 전략이었다.

개발구역의 형태는 옛 도시구조를 바탕으로 정해졌다. 여기서 옛 도시구조는 주로 흔적을 남기는 방식으로 보존된다. 옛 도시구조의 보존방식은 ‘역사도심기본계획(2015)’과, ‘세운재정비촉진지구 내 옛 길 및 주변 도시경관 디자인 기본지침(이하 옛길 및 도시경관 디자인 기본지침)’을 통해 살펴볼 수 있다. ‘역사도심기본계획(2015)’에서는 옛길, 옛물길 중 보존할 대상을 선별했고, 보존의 방식 또한 구체적으로 제시하고 있다. 먼저, 옛길은 현재 남아있는 형태에 따라 원형 옛길(조선시대)과 변형 옛길(조선시대 이후)로 구분한다.⁹⁶⁾ 세운상가 일대에서 원형 옛길은 청계천 하랑교터 남북길, 필동천 일부(옛길+북개도로), 구리재길, 진고개길, 주자동천 일부 등이 있다. 이들은 250년 이상 유지된 원형 옛길로서 연결 대지와 건물까지 우선적으로 보존해야 하는 길로 선정되었다. 옛물길은 현재 복개되어있는 필동천과 옥류천 일부가 일대에 걸쳐있다. 옛물길의 단계적 복원을 위해 단기적으로는 지상부에 실개천을 조성하고, 물길을 표시하는 등 인지성을 높인다. 또한, 옛물길 주변으로 녹화

96) 원형 옛길은 18세기 도성대지도를 바탕으로 2011년 지적도에서도 형태, 선형, 폭 등이 양호하게 남아있는 길을 뜻한다. 변형 옛길은 18세기 도성대지도에는 있으나, 근현대기를 거치며 형태, 선형 등이 훼손되었지만 의미는 남아있는 길이거나 근현대기에 형성되어 중요한 의미가 있는 길이다.

와 투수성 포장 등을 통해 빗물 침투성을 개선해야 한다.⁹⁷⁾

‘역시도심기본계획(2015)’ 상에서 제시하는 옛길의 보존 지침은 다음과 같다.⁹⁸⁾ 원형 옛길은 길의 형태, 선형, 기존 도시공간과의 연계를 유지하고 보존하도록 한다. 구체적으로는 첫째, 옛길의 훼손을 최소화하고 연속성, 폭원, 형상 등을 유지하는 것이다. 옛길의 연속성을 유지하기 위해 전체 구간에 대한 보존·활용 계획을 수립하여야 한다. 만약, 길의 연속성 유지가 어려운 경우에는 건축물 매스 분절, 필로티 조성 등을 통한 공공보행통로 조성, 바닥표시 등의 수법을 적용해야 한다. 또한, 확폭은 지양하고, 불가피한 경우에는 바닥포장 등의 구분으로 원래의 폭원과 형상 등의 흔적을 남겨 보행자가 인지할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 인접 대지의 건축물을 관리해야 한다. 필지 규모는 인접 지역 내 필지와 조화되는 규모로 제한한다. 옛 도시구조의 스케일을 과도하게 왜곡하지 않도록 건축물의 높이와 형태를 관리해야 한다. 이를 위해 건축물의 배치, 전면 폭원, 형태, 용도, 벽면처리, 바닥처리, 동선처리 등 건축물 관리지침을 수립해야 한다.

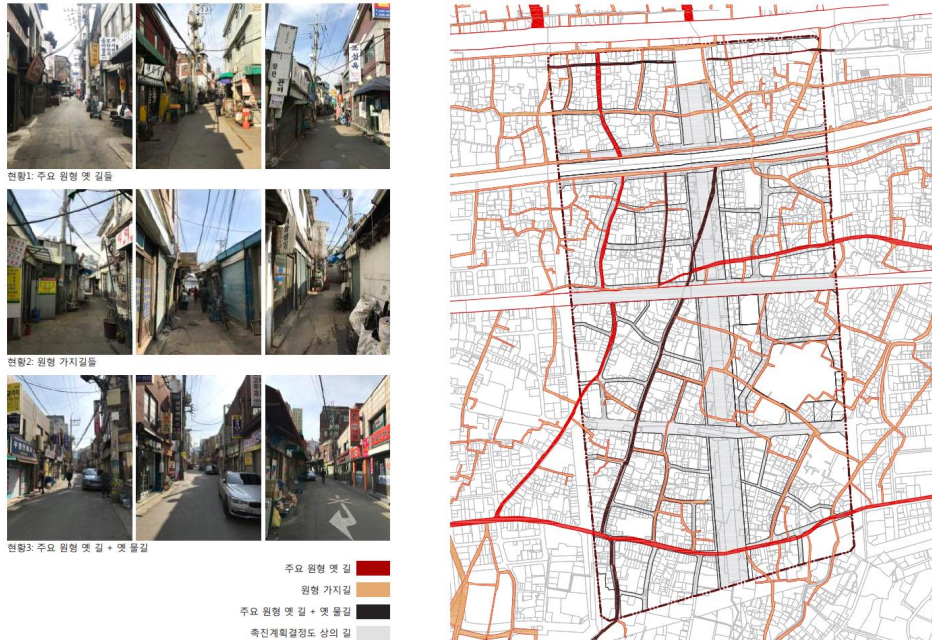
셋째, 옛길의 원 지형을 고려해야 한다. 자연지반의 훼손을 최소화하며, 역사적으로 의미가 있다고 인정되는 기존 옹벽, 구릉지, 계단 등은 원지형을 보존·활용한다. 그 외의 경우에는 지나친 절·성토를 지양하며, 불가피한 경우에는 식재 및 화단 조성 등을 통해 옹벽의 직접적인 노출을 방지해 가로경관을 훼손하지 않도록 한다.

넷째, 스토리텔링, 탐방로 조성 등과 연계하고, 보행환경개선, 안내시설 설치 등을 고려해야 한다. 옛길은 보행자 중심의 보행공간으로 설정해 기존의 기능이 유지될 수 있도록 한다. 또한, 주변 역사문화자원과 연계해 도보탐방로 발굴, 스토리텔링과 연계한 프로그램을 활성화해야 한다. 마지막으로 인지성 확

97) 서울시. (2015b). 역시도심관리지침, p.216

98) 서울시. (2015a). 역시도심기본계획, pp.234-235를 바탕으로 작성

보를 위해 역사적 분위기에 맞게 도로포장을 개선하고, 안내시설을 정비해야 한다.



[그림 4-7] 세운상가 일대 옛길 현황

자료: 서울시(2018, p.15)

서울시는 이를 바탕으로 ‘세운재정비촉진지구 내 옛길 및 주변 도시경관 디자인 기본지침 수립용역’을 발주했다. 지침에서는 옛길, 옛물길의 표현 방식과 재료, 일대의 삶과 풍경을 기억하는 방식을 규정하고 있다. 먼저, 세운상가 일대의 옛길을 ①주요 원형 옛길, ②원형 가지길, ③주요 원형 옛길 + 옛물길로 분류했다(그림 4-7). 세운상가 주변부에서는 옛길의 폭을 그대로 보존할 수 없다. 따라서, 도로는 확폭하되, 옛길 원형의 흔적을 남기는 방식으로 보존된다. ‘옛길 및 도시경관 디자인 기본지침’에서는 옛길의 조성방식뿐만 아니라 주변 도시경관 디자인의 지침까지 제시한다.

1. ‘저층 개별 건물들의 집합’으로 읽히는 ‘가로변 저층부’를 건축한 계선에 맞추어 연속적으로 형성한다.
2. 고밀화 필요시, 가로변 저층부보다 후퇴하여 고층부를 계획하며, 그 후퇴의 정도는 가로폭원에 따라 차별화한다.
3. 저층부의 입면/매스의 분절과 높이는 기존 세운지역 건물들의 분절의 정도 및 높이를 반영하되, 가로폭원에 따라 차별화한다.
4. 가로변 저층부는 기존 세운지역의 지역적 정체성을 반영하는 외장재료를 주된 외부 마감재로 사용한다 (벽돌, 타일, 콘크리트, 철재 등).
5. 기존의 업종들과 소규모 장인/상인들이 최대한 남아있을 수 있도록 저층부 임대구획의 크기를 소규모 단위로 분절한다.⁹⁹⁾

옛길의 보존 시 가로변은 저층부로 계획하며, 고밀화 필요시에는 고층부를 후퇴한다. 또한, 저층부의 매스는 기존 건물들의 분절 정도와 높이를 반영해야 한다. 색감, 재질 등의 디테일도 기존의 분위기와 맞도록 지향하고 있다. 마지막으로 기존 업종이 재입점할 수 있도록 임대구획을 소규모로 분절해야 한다. 또한, 개발의 진행상황과 도로폭에 따라 상황을 세분화해 지침을 제시하고 있다. [그림 4-8]에 따르면, 도로폭 6m 이하의 길에 접한 도시조직은 최대한 유지하며 개발해야 한다. 도로폭이 8m 이상인 곳은 저층부의 가로선을 유지하며 상층부 3m 이상은 저층부에서 후퇴하여 고층화하는 방안으로 제안한다. 마지막으로 이미 개발중이거나 도로폭 10m 이상의 경우에는 진행중인 계획을 유지하며, 초고층화가 가능하다. 즉, 세운상가 주변부의 개발에서 블록의 내부는 기존 도시조직을 보호하려는 시도가 있었으나, 블록의 외부는 고층화와 고밀도의 개발을 허용하고 있음을 확인했다.

99) 서울시. (2018). 세운재정비촉진지구 내 옛 길 및 주변 도시경관 디자인 기본지침, p.55

1. 개발 전 + 도로폭 6M 이하의 길들

- 기존 도시조직을 최대한 유지하며 개발 (레노베이션 등)
- 저층부(3층) 가로선을 유지
- 상층부 5M 이상 후퇴 /고층화



2. 개발 전 + 도로폭 8M 이상의 길들

- 저층부(5층) 가로선을 유지
- 상층부 3M 이상 후퇴 /고층화



3. 개발 중 + 도로폭 10M 이상의 길들

- 진행중 계획안을 유지
- 초고층화



[그림 4-8] 개발 진행 상황과 도로폭에 따른 지침

자료: 서울시(2018, p.57)

제5장 결론

1절 연구 요약

본 연구는 세운상가 일대를 대상으로 1970년대 후반부터 2019년까지 통시적인 관점에서 보존에 관한 쟁점이 변화하는 과정에 주목했다. 세운상가 일대는 2009년에 세워진 재정비촉진계획이 전면백지화된 후 2014년에 다시 변경된 촉진계획이 발표되었다. 그러나 최근 갑작스럽게 진행된 주변구역의 개발로 인해 보존논의가 이슈화되었고, 2019년 1월 다시 한번 세운재정비촉진계획의 전면 재검토를 선언했다. 현재는 다양한 행위자들이 보존논의를 생산하고 사회적인 가치 인식 함양을 위한 실천을 하는 변화를 보여주고 있다. 이러한 변화에 주목해 세운상가 일대의 재정비촉진계획의 변화과정에서 기존 제도(계획, 사업 등)가 행위자들이 생산하는 보존논의를 통해 어떻게 변화해왔고, 또 변화하고 있는지를 살펴보았다. 이를 통해 다양한 행위자들에 의해 해석되고 재설정되는 보존대상에 대한 가치 인식 변화과정과 주요쟁점을 해석하고자 했다.

재정비촉진계획 수립 이전에는 공공에서 ‘수도권 인구 규제’를 명목으로 펼친 강력한 이전정책으로 인해 파생된 여러 이슈를 정리했다. 2009년 재정비촉진계획의 수립단계에서는 생태·역사성의 보존이라는 개념으로 개발사업을 덮어씌우는 형태를 보였다. 그 속에서 보존은 대부분 대상의 선별과 흔적 남기기의 방식으로 수행되었다. 여기서 보존논의는 주로 심의 및 자문을 하는 전문가들에 의해 제시되었고 계획에 반영되었다. 다음으로 2009년의 재정비촉진계획이 전면 백지화되는 데에는 공공기관(서울시-문화재청), 주민(세운상가 군-주변부) 간의 견해 차이가 가장 큰 원인을 제공했다. 서울시는 재정비촉진계획의 사업성을 높이기 위해, 문화재청은 종묘에서의 경관을 보존하기 위해 오랜기간 계획 심의를 거쳤다. 결과적으로 사업성을 잃는 결과를 야기했고, 이에 더해 주민들 간의 갈등과 세운상가 군의 보존논의 재점화로 인해 사업이

전면 백지화되었다.

재정비촉진계획 변경과정에서 주요 행위자는 공공과 전문가였다. 주민들과의 소통을 위해 공공에서는 공청회 등의 통로를 활용했지만 서로 대립하는 관계로 한정되었다. 또한, 계획에 담긴 보존논의도 도심제조업과 옛 도시조직 등에 대한 소극적인 방식을 취하고 있다. 도심산업을 보호하고 개발의 속도를 늦추는 것이 목표였던 계획은 소극적인 방식으로 인해 개발을 초래하게 되었다. 최근 세운 3구역 일부의 철거로 인해 보존논의는 사회적으로 크게 이슈화되었고, 이로 인해 더욱 다양한 행위자들이 활발하게 보존논의 형성에 참여하게 되었다. 공공에서도 제도적·비제도적인 의사소통통로를 마련하고, 제조업과 생활유산 등을 비롯한 여러 보존대상을 보존을 위해 노력하고 있다. 하지만 아직까지는 일대의 보존을 주장하는 주민·시민단체·시민과 대립적인 관계에 있다.

본 연구를 통해 세운상가 일대의 보존논의 형성과정에 나타난 주요쟁점은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 세운상가 군의 가치는 축의 논리에 가려졌다가, 세운재정비촉진사업의 좌초와 함께 재조명되었다. 기존에 세운상가 군은 건축적, 도시적 그리고 탄생배경에 기인한 비판담론이 우세했다. 이런 담론은 남북을 잇는 녹지축을 조성해야 한다는 논리와 함께 자랐다. ‘세운재정비촉진계획(2009)’은 녹지축에 대한 열망이 집대성된 계획이었다. 하지만 이 계획은 사업성 결여, 녹지축 조성 비용 주민 부담, 경기 침체 등의 이유로 무산되었다. 이를 기점으로 전문가들을 중심으로 한 세운상가 군의 가치를 재조명하는 움직임이 일어났고, 이는 세운상가 군의 존치와 재생까지 이어지게 되었다.

둘째, 우리 사회가 바람직한 도시의 기능을 어떻게 규정하느냐는 도심제조업의 입지에 대한 규제와 가치인식으로 이어졌다. 2000년대 이전에는 도시의 인구집중을 분산하려는 정책에 따라 도심제조업에 대한 전면적인 이전정책이 이뤄졌었다. 2000년대 초반에는 세운상가 일대를 도시의 관광, IT, 첨단업무

등의 서비스 기능을 수행하는 지역으로 설정했다. 이는 기존에 존재하는 도심 제조업 중 극히 일부를 선별한 뒤 흔적을 남기는 방식으로 이뤄졌다. 결론적으로 2000년대 초반까지 도심제조업에 대한 입지규제정책은 성공하지 못했다. 세운상가 일대에는 소규모 제조업체의 밀집 양상이 더욱 심화되었다. 이후 2014년 ‘세운재정비촉진계획(변경)’에서는 도심제조업 일부를 ‘도심산업’으로 인정하기 시작했으며, 도심산업을 보호하는 개발을 표방했다. 하지만 이 또한 도심제조업의 보호에 실패하게 되었다. 2019년 초, 세운 3구역 일부가 철거되면서 일대의 보존논의가 재점화하게 되었다.

셋째, 도심제조업에 대한 보존논의가 사회적으로 형성되는 과정임을 포착했다. 2019년에 들어 세운상가 일대의 보존논의는 사회적으로 공론화되는 과정에 있다. 이는 2019년 초에 문제가 된 노포논란에서 시작되었으나, 그 핵심에는 도심제조업의 산업생태계에 대한 가치인식에 있다. 보존논의의 사회적 형성은 지역의 상인, 기술자, 예술가 등이 연대하고 단체를 조직하는 형식으로 나타나고 있다. 이는 2010년 초 세운상가 군 보존논의가 전문가들을 중심으로 이뤄졌던 것과는 달리, 시민사회로의 확장을 보여준다는 점에서 가치가 있다. 이들의 활동은 공청회, 심포지엄과 같은 공식적인 의사소통 채널을 넘어 SNS, 도심제조업 브랜딩 운동, 산업생태계 조사와도 같은 비공식적인 의사소통으로 발전하고 있다.

넷째, 세운상가 주변부의 개발단위를 중·소규모로 조절한 목적에는 개발속도를 제한해 도심제조업의 보호, 옛 도시구조의 보존을 목적으로 한 표면적인 목적이 있었다. 그리고 그 이면에는 실질적으로 개발이 가능한 단위로 쪼개려는 내면적인 목적이 있었다. 또한, 옛 도시구조의 보존을 위해 ‘역사도심기본계획(2015)’을 바탕으로 세운재정비촉진지구의 옛길 및 도시경관 디자인 지침을 마련했다. 이를 통해 블록의 내부는 기존의 조직을 유지하거나, 저층부의 밀도를 조절하지만, 전면부는 대규모, 초고층화 개발을 허용하고 있는 것을 확인했다.

결론적으로 종합하자면, 세운상가 일대 관련 행위자 모두 보존대상에 대한 가치와 당위성을 인지하고 있다. 하지만 보존방식에 대해서는 아직 합의가 이뤄지지 않았다. 현재 이뤄지고 있는 보존논의는 도시에서 무엇이 정의인지, 재정비사업이 진정한 공공성을 갖추고, 우리 사회가 어떤 방향으로 나아가야 하는지에 대해 논할 기회이다. 이러한 대화, 노력이 선행되지 않는다면 현재 이뤄지고 있는 세운상가 일대의 보존논의는 논의에서만 그칠 수 있다. 무엇보다 필요한 것은 사회구성원들의 충분한 논의를 바탕으로 한 보존대상, 가치, 방식의 설정이다. 또한, 사유재산권이 주거권보다 강한 법적 근거를 갖는 재정비사업의 특성상, 제도적인 정비가 선행되어야 한다.

2절 연구의 한계 및 의의

본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 세운상가 일대의 보존논의의 형성은 아직 진행 중이다. 특히, 2019년 1월에 일대의 개발을 전면 중단한 이후로 시시각각 쟁점이 변화하고 있다. 이로 인해 한 치 앞을 보기 힘든 상황이다. 즉, 아직 완결되지 않은 보존논의를 다룰 수밖에 없다는 점이 이 연구의 가장 큰 한계로 생각한다. 둘째, 담론연구라는 연구의 특성상 다양한 사람들의 의견을 반영해야 하는데 그렇지 못한 점이 아쉬운 점이다. 특히 본 연구는 공식적으로 발행된 문서와 발언들을 주 1차 자료로 사용했다. 여기에 더 많은 심층적인 면담을 통해 그 저변에 깔린 행위자들의 생각을 좀 더 면밀하게 파고들었다면 연구의 객관성 향상에 도움이 되었을 것이다. 마지막 한계는 연구 주제상의 한계이다. 본 연구는 제목에서부터 드러나듯 ‘보존’ 논의를 주로 다뤘다. 하지만 이 일대에서 현재 형성되는 논의에는 오직 보존논의만 있는 것은 아니다. 토지주, 사업시행자 또는 일부 일반 시민들 등 개발에 찬성하는 사람들의 입장과 사업의 시행 과정에서 보존논의의 반대편에 서 있던 사람들이 생산하는 논의는 연구의 범위에 포함되지 않은 점이 한계이다.

위와 같은 한계에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 의의가 있다. 첫째, 통시적인 관점에서 보존논의의 흐름에 대해 살펴봄으로써 시대상과 가치관을 읽을 수 있다. 도시에서 보존논의는 무엇을 가치 있게 여기는가에 관한 것으로 한 사회의 가치관과 현실을 반영한다. 사례 지역인 세운상가 일대는 도심의 중심에 있고, 계속해서 공공의 주요 정책 대상 중 하나였다. 서울에서 차지하는 위상이나, 그 중요도는 다른 지역에 비해 상대적으로 높은 편이다. 이런 사례 지역을 토대로 서울이 어떤 도시인가? 또는 정체성이 어떤 방향으로 변화하고 있는가? 에 대해 고찰할 기회가 된다.

둘째, 보존논의를 형성하고 있는 주체와 공공이 대립하고 있는 상황에서 이

연구는 좀 더 실질적인 의의를 지니고 있다. 공공의 정책 기조가 세운상가 일대를 보존하는 방향으로 진행되어 온 것은 아니다. 이로 인해 계획의 지속성이 결여되었고, 그 과정에서 공공에 대한 주민들의 불신은 깊어졌다. 이런 상황에서 본 연구는 행위자별로 보존가치에 대한 입장을 정리했다. 현재 세운상가 일대에는 재개발을 반대하는 시민단체나 주민들의 경우 공공을 강력하게 비판하면서 적대적인 관계에 서 있다. 하지만 실상을 확인한 결과 공공에서도 이 일대의 보존에 대해 어느 정도 공감하고 있고, 노력하고 있음을 알게 되었다. 이렇듯 본 연구에서 수행한 행위자 별 보존가치에 대한 입장정리를 통해 사회적인 갈등을 축소할 수 있다는 의의가 있다. 세운상가 일대에 대한 보존 논의는 이제 시작된 것이라고 볼 수 있다. 이전까지의 공공의 폐쇄적인 계획 방식과 일방적인 소통방식을 개선한다면 분명 사회적인 합의로 이를 수 있는 길을 찾을 수 있을 것이라 사료된다.

[참고문헌]

1. 국내 문헌

1) 단행본

- 김기호. (2015). *역사도심 서울: 개발에서 재생으로*. 파주: 한울.
- 독서모임 책술 역. (2012). *역사도시 투어리즘: 살기 위한 도시 팔기 위한 도시* (Orbasli, A, 2000, Tourists in historic towns, Taylor & Francis, London and New York). 서울: 놀와.
- 서울역사박물관. (2010). *세운상가와 그 이웃들: 산업화의 기수에서 전자만물시장까지*. 서울: 서울역사박물관.
- 서울연구원. (2013). *서울통계연구1 통계로 본 서울인구*. 서울:서울연구원
- 손정목. (2003). *서울 도시계획 이야기: 서울 격동의 50년과 나의 증언*. 파주:한울.
- 조명래. (2002). *현대사회의 도시론*. 서울:한울
- _____. (2006). *개발정치와 녹색진보*. 서울:환경과생명

2) 학술지 게재논문

- 강우원. (1996a). 서울 도심부 제조업 입지에 대한 역사적 고찰. *향토서울*, (56), 155-171.
- _____. (1996b). 서울 도심부 제조업의 입지특성 연구. *서울학연구*, (7), 191-224.
- 강동진. (2013). 도시재생 관점에서의 도시유산 개념 정의에 관한 연구. *국토계획*, 48(6), 253-267.
- 강현수. (1998). 대도시 도시형 소규모 제조업체의 입지 특성 및 육성·정비방안에 관한 연구. *공간과 사회*, 10, 59-100.
- 강홍빈. (1999a). 서울 도심공간의 변화와 정책의 역사 I: 관리주의적 접근. *서울市政研究*. 7(1), 3-23.
- _____. (1999b). 서울 도심공간의 변화와 정책의 역사 II: 계획적 패러다임의 모색. *서울市政研究*. 7(1), 23-33.

- 권영규 (2006). 갈등성격과 갈등관리전략에 관한 연구. *한국사회와 행정연구*, 17(2), 159-189.
- 김광중. (1999). 바람직한 도심재개발 발전방향: -서울의 경험과 교훈-. *주택*, 61, 27-39.
- 김병섭. (2018). 한국에서의 문화유산 개념 확장 경향과 특징 분석 : 문화유산 관련 법제의 제정 및 개정을 중심으로. *지역과 문화*, 5(3), 49-70.
- 김봉렬. (2013). 을지로 인쇄 제조업 집적의 구조와 생활세계 연구. *서울연구원 정책과제연구보고서*, 1-103.
- 김성태, 박소현, 권영상. (2018). 서대문 독립공원 변천과정을 통해 본 도시 문화 자산의 가치 인식 변화. *도시설계 : 한국도시설계학회지*, 19(4), 25-39.
- 김용창. (1997). 서울시 토지이용에서 위치이용의 지역적 특성과 도심부 소규모 사업장의 존재양식. *지리학논총 별호*, 22, 1-199.
- 김중보. (2007). 도시재정비촉진을 위한 특별법의 제정경위와 법적 한계. *토지보상법연구*, 7, 149-176.
- 김지현, 강욱. (2008). 복원과 재개발의 이중적 공간창출에 관한 비판적 고찰. *대한건축학회 학술발표대회 논문집 - 계획계/구조계*, 28(1(계획계)), 481-484.
- 김홍순, 정미숙, 정다운. (2010). 도시재생사업에 따른 이주 및 보상대책에 관한 연구. *국토계획*, 45(2), 21-34.
- 남지현, 이상학, 심우갑. (2010). 팀텐에서 나타나는 입체적 메가스트럭처의 가변성과 이동성에 관한 연구. *대한건축학회 논문집 - 계획계*, 26(5), 171-178.
- 민현석, 송지영. (2009). 옛길의 가치규명 및 옛길 가꾸기 기본방향 연구. *서울연구원 정책과제연구보고서*, 1-345.
- 박배균, 장진범. (2016). ‘강남 만들기’, ‘강남 따라하기’와 한국의 도시 이데올로기. *한국지역지리학회지*, 22(2), 287-306.
- 박소현. (2008). 기념물과 사적지의 보존, 복원을 위한 국제헌장(베니스헌장) 1964 - ICOMOS(국제 기념물유적협의회)에 의해 1965년 채택됨. *건축역사연구*, 17(1), 115-120.

- 변창흠. (2014). 신개발주의의 구조적 특성과 유산 극복을 위한 정책 과제 -민선 3기와 4기 서울시정을 사례로. *민주사회와 정책연구*, 25, 13-50.
- 서학조. (2006). 세운상가 4구역 도시 환경 정비사업에 있어서 도시와 건축. *건축과사회*, 228-239
- 신창호 · 변창흠.(1998). 도심 소기업의 집단 재정비를 위한 제도개선방안의 모색. *공간과 사회*, 101-130
- 이상현. (2002). [특집] 건축을 통해 보는 2002 한국의 사회상 청계천 복원사업. *건축*, 46(12), 22-25.
- 이세영. (2005). [공간연구] 세운상가, 한국근대성의 공간적 알레고리. *문화과학*, 41, 194-215.
- 임예순. (2006). 서울시 청계천 복원사업의 성공요인 분석. *정책개발연구*, 6(1): 123-145
- 임희재, 이대준. (2014). 메타볼리즘 건축의 사상과 세계관에 대한 고찰. *문화산업연구*, 14(3), 103-111.
- 장옥연, 조동기, 오정석, 이영민. (2008). 도시재정부촉진사업 추진과정상의 쟁점 사항 분석 - 세운재정부촉진지구를 대상으로. *부동산학보*, 340: 81-92
- 정석. (2010). 민선시기 서울시 복촌정책의 지속과 변화. *서울학연구*, (40), 207-253.
- 정용우, 김종선. (2007). 도시재정비 촉진을 위한 특별법에 관한 비판적 고찰. *부동산학보*, 30, 20-34.
- 조명래. (2004). 세상 읽기 : 이명박 시장의 “신개발주의” 리더십. *노동사회*, 90, 56-61.
- _____. (2009). 한국의 도시지식에 관한 고찰 -1980년대 후반 이후의 도시상황을 중심으로-. *공간과 사회*, 32, 91-137.
- 최인기. (2005). 상인, 노점상, 철거민들의 생존권은 해결되었는가?. *서울시 청계천 사업 평가 토론회 자료집*. 15-26
- 최종덕. (2005). 역사적 건축물 보존의 여러 방식. *建築*, 49(12), 28-32.
- _____. (2008). 진정성에 관한 나라 문서(1994). *건축역사연구*, 17(1), 127-133.
- 홍성태. (2004a). 특집 : 정책과 사회갈등 ; 누구를 위한 청계천복원사업인가? -

- 청계천복원사업의 전개와 문제 -. *시민사회와 NGO*, 2(2), 63-86.
- _____. (2004b). [특집 - 환경 갈등의 사회학적 해부] 청계천 복원사업과 청계천의 파괴 -이명박 시장의 신개발주의와 이익의 정치. *경제와 사회*, 63, 39-65
- 홍순연, 김기수. (2008). 부산지역 근대문화유산의 보존 및 활용사례에 나타난 특성에 관한 고찰. *대한건축학회연합논문집*, 10(3), 35-46.
- 홍순연, 옥선호, 김기수. (2010). 역사적 건축문화유산의 인식변화와 보존가치의 형성. *석당논총*, (46), 381-409.
- 황평우. (2005). 역사와 문화를 정치 도구화 하는 청계천 사업. *서울시 청계천 사업 평가 토론회 자료집*. 2-9

3) 학위논문

- 김기곤. (2008). *문화도시의 구성과 공간정치 연구: 광주, 전주, 부천의 문화도시 조성사업을 중심으로*. 전남대학교 대학원 박사학위 논문.
- 남도형. (2002). *역사환경보존에 관한 연구: 서울시 인사동을 중심으로*. 연세대학교 대학원 석사학위 논문.
- 변희영. (2018). *세운상가군과 주변구역의 도시 건축계획의 변화에 관한 연구*. 서울시립대학교 대학원 석사학위 논문.
- 상남규. (2010). *도시재생사업에서의 협력적사업 시행방식과 절차개선에 관한 연구*. 서울시립대학교 대학원 박사학위 논문.
- 심한별. (2013). *서울 도심부 도시형태 및 생산활동의 변화에 대한 제도주의적 해석*. 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- 안인향. (2009). *서울시 역사적 도심부의 보전적 재생을 위한 연구*. 중앙대학교 대학원 박사학위 논문.
- 윤서연. (2016). *‘서촌’ 역사문화환경 보전 계획과정 연구*. 서울대학교 환경대학원 박사학위 논문.
- 이범훈. (2017). *서울 도심부 보전의 형성과 변화*. 서울시립대학교 박사학위 논문.

4) 보고서

- 도시계획관리위원회. (2011). *세운재정비촉진계획 변경에 관한 청원 심사보고서*. 서울: 서울특별시의회.
- _____. (2012). *세운재정비촉진계획 조속 결정에 관한 청원 심사보고서*. 서울: 서울특별시의회.
- _____. (2016). *서울특별시 세운상가 일대 도시재생활성화계획 의견청취안 심사보고서*. 서울: 서울특별시의회.
- _____. (2019a). *서울주택도시공사 세운4구역 도시환경정비사업 추진 동의안 심사보고서*. 서울: 서울특별시의회.
- _____. (2019b). *서울특별시 세운상가 일대 도시재생활성화계획 변경 의견청취 심사보고서*. 서울: 서울특별시의회.
- 도시재정비위원회. (2009). *2009년 3차 도시재정비위원회 회의록 안건 1, 2*. 서울: 서울시
- _____. (2013). *2013년 10차 도시재정비위원회 회의록 안건 1*. 서울: 서울시
- _____. (2014a). *2014년 1차 도시재정비위원회 회의록 안건 1*. 서울: 서울시
- _____. (2014b). *2014년 2차 도시재정비위원회 회의록 안건 1*. 서울: 서울시
- 문화재청. (2010). *제4차 문화재위원회 합동분과(사적+세계유산)심의 세운4구역 도시환경정비사업 문화재 심의 발표자료*. 대전: 문화재청.
- _____. (2014). *2014년도 문화재위원회 제1차 합동분과(사적+세계유산)위원회 회의록*. 대전: 문화재청.
- 복지건설위원회. (2013). *세운재정비촉진지구 재정비촉진계획 변경을 위한 의견청취안 심사 보고서*. 서울: 중구의회
- 서울시정연구원. (2003). *청계천 복원에 따른 도심부 발전방안 대토론회*. 서울: 서울시정연구원.
- 서울시. (1978). *서울市 都心機能의 再配置方向*. 서울:서울시립산업대학 수도권연구소.

- _____. (1979). *都心部再開發事業計劃研究 :世運商街區域*. 서울: 서울시.
- _____. (1984). *世運商街 區域 再開發 事業計劃*. 서울: 서울시.
- _____. (1988). *世運商街區域 世運商街2,3區域 再開發事業基本計劃*. 서울: 서울시.
- _____. (1999). *서울 도심부 관리 기본계획 부록*. 서울: 서울시.
- _____. (2000a). *서울 도심부 관리 기본계획*. 서울: 서울시.
- _____. (2000b). *서울 도심부 관리 기본계획 도집*. 서울: 서울시.
- _____. (2003). *청계천복원 타당성 조사 및 기본계획*. 서울: 서울시.
- _____. (2004a). *(청계천복원에 따른) 도심부 발전계획*. 서울: 서울시.
- _____. (2004b). *(청계천복원에 따른) 도심부 발전계획: 부록3.5, 도심부 토지 이용 및 경관변화*. 서울: 서울시.
- _____. (2007). *도심재창조 종합계획*. 서울: 서울시.
- _____. (2009a). *세운재정비촉진지구 그 과정의 기록: 서울특별시 도심재정비1 담당관 편*. 서울: 서울시.
- _____. (2009b). *세운재정비촉진지구 재정비촉진계획 결정고시(서울특별시 고시 제2009-107호)*. 서울: 서울시.
- _____. (2010). *시정운영 4개년 계획 2006~2010 :맑고 매력있는 세계도시 서울. 2010-1, 20대 핵심과제*. 서울: 서울시
- _____. (2013). *세운 재정비촉진계획 변경(안) 기자설명회 자료*. 서울: 서울시
- _____. (2014a). *세운재정비촉진지구 재정비촉진계획 결정 변경(서울특별시고시 제2014-119호)*. 서울: 서울시.
- _____. (2014b). *세운재정비촉진지구 재정비촉진계획 최종승인조서 및 최종도면*. 서울: 서울시.
- _____. (2014c). *2030 서울도시기본계획*. 서울: 서울시.
- _____. (2014d). *역사도심 관리 기본계획*. 서울: 서울시.
- _____. (2015a). *역사도심 기본계획*. 서울: 서울시.
- _____. (2015b). *역사도심 관리지침*. 서울: 서울시.
- _____. (2015c). *역사도심 기본계획 부록1 도심부 역사문화자원*. 서울: 서울시.
- _____. (2015d). *역사도심 기본계획 부록2 토지이용 경관변화*. 서울: 서울시.
- _____. (2015e). *역사도심 기본계획 부록3 참여계획과정 기록*. 서울: 서울시.

- _____. (2015f). *2025 도시재생전략계획*. 서울: 서울시.
- _____. (2016). *세운상가 도시재생 기반구축 보고서(발표자료)*. 서울: 서울시
- _____. (2017). *세운상가 일대 도시재생 활성화 계획*. 서울: 서울시.
- _____. (2018). *세운재정비촉진지구 내 옛 길 및 주변 도시경관 디자인 기본지침*. 서울: 서울시.
- _____. (2019a). *세운재정비촉진계획 재정비 용역 과업 내용서*. 서울: 서울시.
- _____. (2019b). *세운상가 일대 도시재생활성화계획 변경 계획(안) 주민공청회*. 서울: 서울시.
- 서울시 보도자료. (2019년 1월 23일). “서울시, 세운상가 일대 도심전통산업과 오래된 가게(老鋪) 보존 추진”. 역사도심재생과
- 서울시 중구. (1995). *중구도시기본계획*. 서울: 중구청.

5) 신문기사

- 강승태. (2018년 12월 14일). “서울에 부는 재개발 열풍- ‘도심 재개발’로 서울 낙후지역 환골탈태 세운상가 정비 시동...4대문 안이 바뀐다”. *매경이코노미*. Retrieved from <http://naver.me/Fa8kGamz> (검색일자: 2019.03.03.)
- 김규원. (2002년 6월 27일). “청계천 복원 누가 처음 꿈꿨을까”. *한겨레*. Retrieved from <http://legacy.www.hani.co.kr/section-005100007/2002/06/05100007200206272147076.html>. (검색일자: 2019.06.02.)
- 김미향. (2019년 1월 16일). “박원순, 을지면옥 철거 논란에 “대책 마련중””. *한겨레*. Retrieved from <http://www.hani.co.kr/arti/society/area/878648.html>. (검색일자: 2019.06.04.)
- 김수현. (2018년 5월 16일). “세운스퀘어 ‘일어버린 10년’ ... “인적 없고 상인들도 등 돌려””. *조선비즈*. Retrieved from http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2018/05/16/2018051600659.html (검색일자: 2019.05.28.)
- 김희용. (2018년 10월 11일). “코오롱글로벌, 서울 세운4구역 도시환경정비사업 수주”. *건설경제*. Retrieved from <http://www.cnews.co.kr/uhtml/read.jsp?idxno=201810111433149860701> (검색일자: 2019.05.19.)

- 나창호. (2017년 6월 1일). “세운상가군 재생사업 공공공간 국제설계공모 심사 결과 발표”. *환경과 조경*. Retrieved from <https://www.lak.co.kr/news/boardview.php?id=2312&fbclid=IwAR1sv3NFchppVWDJlr3ZSHKKyDBOYWIMKpyWQpUdX3jJVH4bt9x6xYjXzdw>. (검색일자: 2019.07.24.)
- 대학신문사. (2013년 04월 07일). “문화재 보존 철학, 개념 정리가 우선이다”, Retrieved from <http://www.snunews.com/news/articleView.html?idxno=12650> (검색일자: 2019.03.06.)
- 매일경제. (2012년 11월 26일). “세운상가 개발사업 접나... ‘역사관광특구’ 주장 나와. Retrieved from <https://www.mk.co.kr/news/realestate/view/2012/11/782782/>. (검색일자: 2019.05.30.)
- 변석준. (2013년 6월 27일). “세운촉진지구내 상가, 철거대신 보존...주변구역은 소규모 분할 개발. *도시개발신문*. Retrieved from http://www.udpor.kr/v2.0/bbs/board.php?bo_table=article01&wr_id=3459. (검색일자: 2019.05.30.)
- 송선옥. (2019년 5월 17일). “세운지구 재개발, ‘전면 재검토’ 이어 ‘일몰제’로 흔들. *머니투데이*. Retrieved from <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2019051709104177085>. (검색일자: 2019.05.20.)
- “龍山(용산)전자상가 入住(입주) 기피”. (1987.10.17.). *매일경제*, p.10
- 윤은주. (2019년 1월 29일). ““지저분하다고 없어질 장소가 아닙니다” [인터뷰] 서울시 세운재정비촉진지구 계획으로 쫓겨나는 세입자”. *오마이뉴스*. Retrieved from http://m.ohmynews.com/NWS_Web/Mobile/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002507647#cb. (검색일자: 2019.07.22.)
- 음성원. (2014년 8월 29일). “2000억원을 버린 ‘유령들의 개발’”. *한겨레*. Retrieved from http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/653411.html (검색일자: 2019.06.02.)
- 이경옥. (2015년 6월 16일). “서울시, 세운상가 활성화 국제현상공모 당선작 선정”. *국토일보*. Retrieved from <http://www.ikld.kr/news/articleView.html?idxno=46381>. (검색일자: 2019.07.24.)
- 이원율. (2017년 5월 31일). “종묘~세운상가~남산 ‘공중 보행길’로 통한다”. *헤럴드 경제*. Retrieved from <http://heraldk.com/2017/05/31/종묘세운상가>

- 남산-공중-보행길로-통한다/. (검색일자: 2019.07.24.)
- 이재준. (2012년 11월 26일). “서울 세운상가 철거 백지화... 상가 보존 후 옥상에 녹지조성”. *조선일보*. Retrieved from http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2012/11/26/2012112600052.html. (검색일자: 2019.04.08.)
- 이주원. (2019년 5월 16일). “[단독] 세운지구 재개발, 이번엔 일몰제 난관”. *서울경제*. Retrieved from <https://www.sedaily.com/NewsView/1VJ5Y9RIMU>. (검색일자: 2019.05.20.)
- 이지은. (2019년 3월 4일). “10년째 텅텅... ‘1조짜리 애물단지’ 된 가든파이프 툴동”. *조선일보*. Retrieved from http://reality.chosun.com/site/data/html_dir/2019/02/28/2019022802973.html. (검색일자: 2019.06.02.)
- 임규준. (1988년 7월 14일). “都心(도심)전문상가 移轉(이전)뒤안길 (上(상)) 電子(전자)상가”. *매일경제*. Retrieved from <https://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1988071400099213003&editNo=1&printCount=1&publishDate=1988-07-14&officeId=00009&pageNo=13&printNo=6880&publishType=00020>. (검색일자: 2019.07.20.)
- 조기원. (2006년 12월 08일). “유네스코 자문기관 권고문 “세운상가 고층 개발 종료 경관 안해치게”. *한겨레*. Retrieved from <http://www.hani.co.kr/arti/PRINT/176909.html>. (검색일자: 2019.05.20.)
- 한은화. (2019년 1월 16일). “[단독] 평양냉면 5대 전설, 을지면옥 철거된다”. *중앙일보*. Retrieved from <https://news.joins.com/article/23291470>. (검색일자: 2019.06.04.)
- 황두진. (2016년 8월 29일). “[건축가 황두진의 무지개떡 건축을 찾아서] 인연; 한 지붕 아래 작은 골목길...우연; 모래내 납작 건물의 손짓...필연; 어쩌면 50년 된 ‘첫’ 주상복합”. *서울신문*. Retrieved from <http://m.seoul.co.kr/news/newsView.php?cp=seoul&id=20160830025006>. (검색일자: 2019.04.08.)

6) 웹사이트 및 기타

- 경실련. (2019년 1월 17일). “[성명]도심산업생태계와 역사문화가 보전되는 재생

으로 전환하라” .

경실련도시개혁센터, 도시연대, 청계천을지로보존연대. (2019년 1월 30일). “세운상가 일대 산업생태계와 역사문화, 어떻게 보존할 것인가?” 토론회 자료집.

국가공간정보포털 [웹사이트]. Retrieved from <http://openapi.nsdi.go.kr/nsdi/>.

국립국어원 [웹사이트]. (2015년 5월 29일), “ ‘운영’ 과 ‘운용’ , ‘보존’ 과 ‘보전’ , ‘개발’ 과 ‘계발’ 의 차이” , Retrieved from https://www.korean.go.kr/front/mcfaq/mcfaqView.do?mn_id=&mcfaq_seq=5274&pageIndex=1 (검색일자: 2019.03.29.)

네이버 뉴스 라이브러리 [웹사이트]. Retrieved from <https://newslibrary.naver.com/>

서울역사아카이브 [웹사이트]. (n.d.). “세운상가 조감도” , Retrieved from http://www.museum.seoul.kr/www/theme/NR_themeMuseumView.do?arcvNo=64990&arcvMetaSeq=20906&langGubun=01&groupNo2=341&sso=ok (검색일자: 2019.04.01.)

서울정보소통광장 [웹사이트]. (2009년 6월 4일). “세운상가 재정비후 생기는 공원 세운초록띠공원에 대해 알려주세요” . Retrieved from <https://opengov.seoul.go.kr/civilappeal/2898525>. (검색일자: 2019.06.02.)

서울정책아카이브 [웹사이트]. (2015년 4월 16일). “도시의 계획 및 관리제도” , Retrieved from <https://seoulsolution.kr/ko/content/도시의-계획-및-관리제도> (검색일자: 2019.05.27.)

서울시. (2013). ‘심포지엄 주요 토론내용’ . Retrieved from <https://opengov.seoul.go.kr/sanction/445034>. (검색일자: 2019.05.31.)

월간건축사. (2019년 3월 5일). “창조적 시도로 건축의 시대 열겠다.” . Retrieved from <http://kiramonthly.com/i-will-open-the-era-of-architecture-with-creative-efforts/>. (검색일자: 2019.05.30.)

한국도시설계학회지(2004), 세운상가 4구역 도시환경정비사업 국제지명초청현상설계에 관한 간담회.

프로젝트 서울 [웹사이트]. Retrieved from <https://project.seoul.go.kr/main>

/viewMain.do.

ISOCARP. (2015). 서울 국제 컨퍼런스 - 도시계획의 재구성, 대규모 계획 그 이상 비욘드 빅 플랜즈 최종 결과 보고서.

2. 국외문헌

1) 학술지 게재논문 및 보고서

Dushkina, Natalia. (2001). ‘Architecture’ and ‘conservation’ in urban context : confrontation or collaboration?. *ICOMOS*. p. 125-139. Helsinki

UNESCO. (2007). Historic Districts for All: A social and human approach for sustainable revitalization.

3) 웹사이트 및 기타

ICOMOS. (1964). INTERNATIONAL CHARTER FOR THE CONSERVATION AND RESTORATION OF MONUMENTS AND SITES (THE VENICE CHARTER)

ICOMOS. (1992). Preservation Charter for the historic towns and areas of the United States of America (Preservation Charter for the United States of America)

ICOMOS. (1994). THE NARA DOCUMENT ON AUTHENTICITY (THE NARA CHARTER)

ICOMOS. (1996). “ICOMOS Seminar on 20th Heritage” Mexico seminar. Retrieved from https://www.icomos.org/20th_heritage/mexico_1996.htm (검색일자: 2019.03.29.)

ICOMOS. (2001). “Dangerous liaisons. Preserving post-war modernism in city centers” Helsinki conference. Retrieved from https://www.icomos.org/20th_heritage/dangerous.htm (검색일자: 2019.03.29.)

UNESCO. (2013). Intangible cultural heritage, Retrieved from <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000221154> (검색일자: 2019.03.29.)

[부 록]

[부록 1] 세운상가 일대 계획 변천과정

년도	계획명	주요계획내용
1988	세운상가구역 세운상가 2,3구역 재개발사업계획	<ul style="list-style-type: none"> • 적격업종 선정해 도심 기능 활성화 도모 • 판매 39.3%, 업무 27%, 서비스 11.3%, 교육·문화 4.7%, 제조 4.4%, 행정 2.6%, 주거 10.7% 로 배분 • 높이: 간선가로변 12~21층, 가구내부 4~6층 • 용적률 <ul style="list-style-type: none"> - 업무, 숙박, 업무-판매, 업무-주거, 기타복합용도 670% 이하 - 판매용도 400% 이하
1994	도심재개발 기본계획	<ul style="list-style-type: none"> • 을지로변 20~30층, 종로 및 퇴계로변 15~20층
1995	종로구 도시기본계획	<ul style="list-style-type: none"> • 초고층 인텔리전트 빌딩으로 재개발 • 저층부는 기존 권리자에게 영구임대 • 고층부 업무 및 주거기능의 복합적 이용도모 • 종묘와의 보행 연계성
	중구 도시기본계획	<ul style="list-style-type: none"> • 도심형 산업커뮤니티 조성 • 인쇄·출판 등의 특화산업을 복합화한 인쇄전무 타운으로 조성 • 북악-종묘-남산을 잇는 서울의 상징녹지축 복원
	중구 도심형산업의 활성화 및 정비계획	<ul style="list-style-type: none"> • 도심형산업 활성화 중점구역, 도심형산업 유도구역, 도심주거 특화구역으로 나누어 방향 설정 • 수복형 재개발, 전면 재개발 방식으로 나누어 정비계획안 제시
1996	서울시 도시기본계획	<ul style="list-style-type: none"> • 오피스 수요 급증의 예상으로 건물 중층화, 건폐율 완화 • 세운상가 및 주변지역은 조망축 확보
	서울시 도심재개발 기본계획	<ul style="list-style-type: none"> • 서비스업과 전문산업 및 정보산업 등의 신수요기능 수행 • 세운상가 일원 거점개발을 통한 주변지역 정비유도, 도심기능분산의 이전공간역할로 완충기능 확보와 업무활동의 지원가능 정비 • 적정층수 20층 내외, 건폐율 57%, 용적률 252%
	서울시 도심재개발 환경설계 지침	<ul style="list-style-type: none"> • 건축계획, 가구 및 획지계획, 교통계획, 역사성 보존부문, 특화지구 및 거리 등 세부지침 제시 • 도심지에서 총별 공간 효용가치의 극대화와 개발의 경제성을

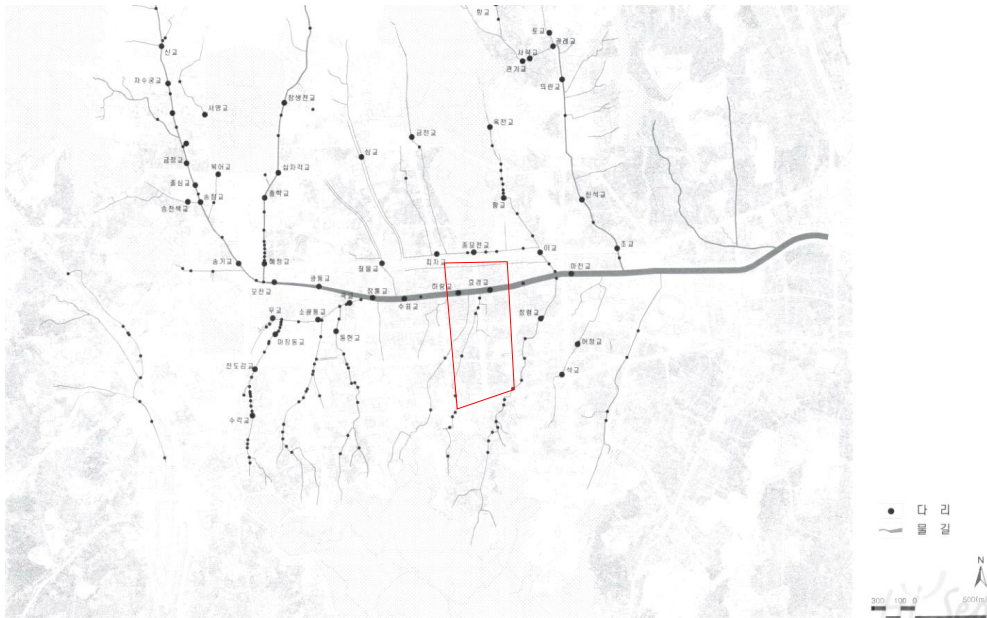
		위해 복합용도 권장
1998	세운상가 주변 재개발 기본방향 설정 및 1단계 사업계획 수립연구	<ul style="list-style-type: none"> 지역 발전 잠재력을 살려 새로운 도심공간 창조 세운상가와 인접지역이 연계되어 사업을 진행하며 순차적 재개발 계획 수립
2000	도심부관리기본계획	<ul style="list-style-type: none"> 개발의 논리에서 관리의 논리로 전환 세운상가 주변 높이 90m이하, 세운상가 측변으로 녹지축 조성, 적정밀도 600%
2001	도심재개발기본계획	<ul style="list-style-type: none"> 세운상가 주변 건폐율 60%, 용적률 600%, 최고층수 20층 이하, 90m 이하
2002	도심부 발전계획	<ul style="list-style-type: none"> 세운상가 주변 대형 블록 통합개발 종묘와 남산을 연결하는 광폭의 남북녹지축 조성
2003	도심형 재개발사업 모델개발	<ul style="list-style-type: none"> 국제도시의 중심지, 친환경적 도심 환경 창출등을 기본목표로 업무, 상업, 주거복합의 테마단지로 계획 기능적, 공간적 위계 형성하고 청계천과 중심녹지축 활용해 상징성 부여
2004	세운상가 4구역 국제지명초청현상설계	<ul style="list-style-type: none"> 청계천 복원과 더불어 세운상가 주변을 재개발 을지로 북측지역에 대한 종합적 계획과 세운상가군 녹지축 조성 종묘의 어도 축을 살려 녹지축 공원 설계에 반영
	도시및주거환경정비기본 계획	<ul style="list-style-type: none"> 남북녹지축 조성하면서 복합용도 개발 업무, 상업, 주거, 문화, 호텔 등 다양한 용도의 복합개발 유도 주거용도 과도하게 선점하는 것 방지하기 위해 블록별로 주거비율 상한 제안
2006	세운상가 일대 도시계획시설 타당성조사 및 기본계획	<ul style="list-style-type: none"> 상가군 철거 후 남북녹지축 조성 세운상가 4구역, 현대상가를 1단계/ 세운상가 2,3,5구역과 세운상가 가동, 청계, 대림상가 2단계/ 을지로 남측블록을 3단계
2009	세운 재정비촉진계획	<ul style="list-style-type: none"> 세운상가군 철거 후 광폭의 녹지축 조성
2014	세운재정비촉진계획 변경	<ul style="list-style-type: none"> 세운상가 존치, 주변은 분리개발 점진적 정비 4구역 제외한 나머지 구역 옛길 등을 보존하고 구역별 여건 고려한 소규모 분할개발 주거비율 50%(오피스텔 10% 내에서 허용), 용적률 600% 최고높이는 90~50m까지 차등적용

자료: 서울시(2009b, pp.35-36)를 바탕으로 재검토 후 작성

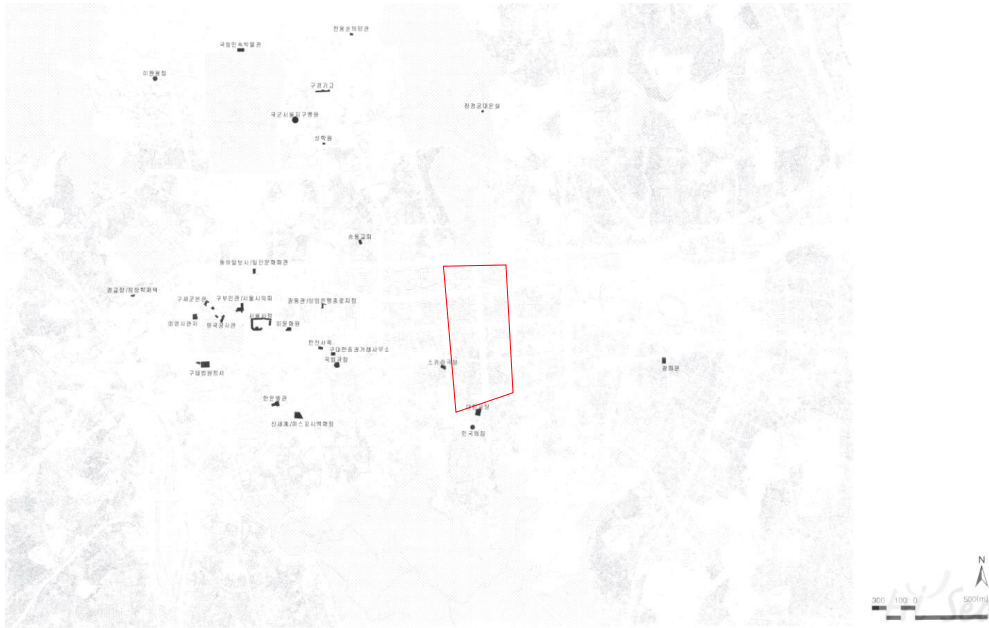
[부록 2] 도심부 관리 기본계획: '역사문화자원 현황' (자료: 서울시(2000b))



[부록 2-1] 도심부의 옛길



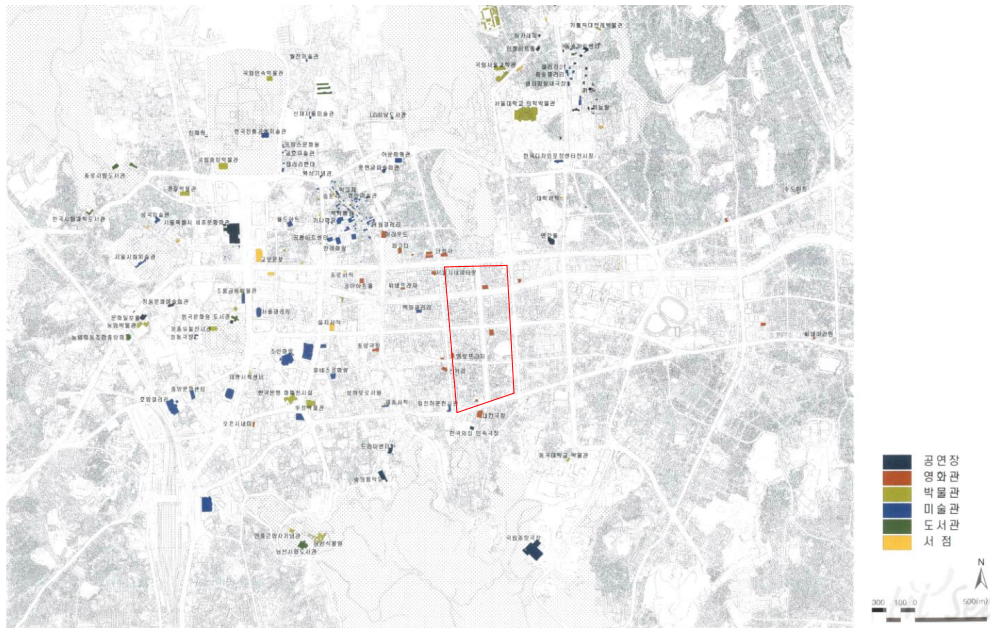
[부록 2-2] 도심부의 옛물길과 다리



[부록 2-3] 현존 근대건축 현황



[부록 2-4] 멸실유적 분포현황



[부록 2-5] 도심부 문화시설 분포

[부록 3] 도시재정비위원회 회의록 정리본

2009년 3차 (2009.02.24. 15시)

안건 1: 세운4구역 도시환경정비사업

위원: 세운 4구역 북쪽에 종묘가 있다. 이 구역의 개발로 인해 종묘의 일조권이 침해될 우려가 있다. 종묘는 현재 유네스코 세계문화유산인데, 일조권 침해 시 유네스코 세계문화유산에 제외될 수 있다는 말이 나오고 있다. 발표한 자료에 보면 담장까지만 그늘이 진다고 하는 데 정말 그런가?

서울시: 그렇다

위원: 재차 확인 부탁

안건 2: 세운재정비촉진계획·1단계 변경계획(안)

목표 2015년, 최해성MP

- 08.08.12 종로구의회
- 09.02 중구의회
- 09.02.09 주민설명회
- 남북 녹지축 조성을 통해 지역을 역사문화명소, 관광명소로 만들고 이를 통해 지역의 활성화를 도모하겠다는 계획, 기존 2.5%였던 공원 비율을 15.6%로 끌어올림
- 재정비 자문 6번 받았는데, 그동안의 내용은 세운상가의 역사적 의미가 있으므로 흔적을 남겼으면 한다는 의견이 있었다. 그에 대해 1구역의 흔적 남기기를 검토
- 주민들은 녹지축 조성 비용을 서울시가 부담하고 세금으로 조성하기를 주장했음. 15%는 재정비 지구 전체에 산재한 녹지를 중앙으로 모은 것, 주민들의 녹지축 조성을 별도의 사업으로 이해하고 있어, 주민들이 수용하지 않고 있음
 - 녹지축 기반시설 부담을 주민에게 전가해 주민들의 갈등이 생기고 있음(주변은 세운 녹지축을 분리해라, 세운은 함께 조성하길 바라고 있음)
 - 애초부터 서울시는 녹지축 사업을 별도로 하지 않으려고 전체를 재정비 구역으로 지정함

위원: 주민 의견에 어느 부분 공감합니다. 실제로 이 사업은 녹지축과 주변 개발이 분리되어 보입니다. 가장 문제 삼은 것은 계획도에서 특정 부분이 유난히 더 그려진 별도로 분리된 것 같이 보인다는 것입니다. 이것이 기본계획 단계에서는 괜찮지만, 실행단계에서도 이러면 곤란합니다.

위원: 저는 이 지역이 상당한 관광자원이 있는 잠재적인 공간으로 생각합니다. 최소 30%는 시가 지원해줘야 합니다. 이 곳은 도심부의 대표적인 지역입니다.

위원: 세운상가 블록과 같이 큰 블록으로 개발하는 것이 세기에 한 번 있을까 말까 합니다. 4대문안의 엄청난 규모의 사업

의원: 저는 과연 이 사업을 할 수 있는가에 대해서 의문입니다. 또 어떻게 진행할 것인가? 에 의문입니다. 주민들과 얘기하고 부대끼고 있는 저는 이런 서류만 가지고 사업이 될 수 있을까? 모르겠습니다. 지금 지역의 분위기는 굉장히 험악합니다.

2013.10차 (2013.12.30. 14시)
안건 1: 세운재정비촉진계획 변경

- 중소규모 구역 (3,5, 6-3구역은 중규모로 결정)
- 기반시설 부담률 13~15%에서 소 6.34%, 중 11.17%, 대 5%
- 건물높이: 122m->50~90m
- 상가군은 존치관리구역으로:
- 최초 재정비촉진계획 시 논란
 1. 도시건축적 의미가 있다.
: 최초의 주상복합, 대규모로 있는 것 세계적으로 희귀함, 그것도 도심한복판에 있는 주상복합, 보차도 분리 등의 이론적으로만 논의되던 개념을 실현하려고 한 흔적이 보임
 2. 소규모 산업 광장히 활성화되어있다.
- 도심 산업 생태계 보호
- 사대문 안 역사문화 강화
- 주민 기반시설 부담 막기
- 군 존치 (가장 중요)

위원: 통합개발을 한다고 말했다가 소규모로 전환했다. 주민들의 마음에 바람이나 기대를 갖는 사람 많다. 이걸 바꾸려니 어렵다. 차라리 처음부터 소규모로 했으면 모르겠는데, 또, 개념 자체를 역사, 문화 같은 거창한 개념을 동원해 설명하려 하는데 이게 참 허망하게 들린다.

위원: 주민공청회에서 2구역에서는 통합개발을 원하는 주민들이 많았다. 총 118명이었고, 반대하는

주민은 단 1명이었다.

서울시: 지역의 토지 등 소유자 270명가량 있는데, 그중 110명이 통합개발을 찬성하는 입장이었다. 공무원들이 직접 찾아다니며 확인한 결과 통합개발에 대한 구체적인 찬성 의사가 있는 사람은 60여 명이었다. 나머지는 그냥 누가 사인해달라고 해서 한 경우였다. 즉 진정성을 확인하기 어렵다는 것이다.

위원: 세운상가 일대는 사실 서울시 정책변화가 문제다. 이로 인해 세운상가는 너무나도 많은 변화를 겪었다. 이게 사실 86년 88년 아시안, 올림픽으로 인해 용산에 있는 청과물 시장을 이전하는 계획에서부터 시작된 것이다. 또, 오세훈 시장 때 만든 녹지축만 보면 정말 화가난다. 손바닥만한 녹지축 만드는데 968억이라는 엄청난 혈세가 들어갔다. 이렇게 계획을 또 변경한다고 하는데 신중한 검토가 필요하다고 생각하고, 이 건은 보류하길 바란다.

위원: 공청회에서 구역 해제에 대한 의견은 있었습니까?

서울시: 없었습니다.

결론

두세 달 정도 유보하기로 결정

2014 1차(2014.01.28. 15시)

안건 1: 세운재정비촉진계획 변경

- 대규모 통합 개발로 산업생태계 파괴 우려가 있었음. 따라서 소규모로 계획할 예정
- 삼풍상가 서측 1500㎡ 구역을 이순신장군 기념공간으로 만들자는 중구청의 의견
: 중구청이 인현동에 이순신 장군 생가터가 있는 것을 확인했으며, 그 추정지 근처 국공유지가 1/3정도 되는 공간에 기념공간을 만들자는 의견을 보냄

위원: 이 전 위원회에서 두 달 정도 유보하자고 결론이 났는데, 한 달 만에 재상정된 것에 대해 굉장히 불만

위원: (이순신 기념공간) 추정지 인접 구역, 그리고 국공유지가 있는 지역에 만들자고 했는데 이게 역

사적인 근거가 있는 것인가? 이런 추정치가 어느 정도 역사적인 사실을 바탕으로 하고 있는가? 그냥 막연한 추정인 것 아닌가?

(이에 대한 설전이 있었으나, 역사적인 고증을 하는 것은 일단 다음의 문제고 실제 터가 있었다는 어느 정도의 근거와 표지석이 있으니 일단 계획상에서는 지역만 확보해놓고, 명시는 하지 않는 것으로 결정)

위원: 2구역은 60%가 통합개발에 동의하고 있음, 통합개발로 가는 것에 대해 2~3달 정도 여유를 주는 것이 어떻겠는가. %를 채우면 통합개발로 가는 것으로

위원: 세운상가 일대에 인쇄공장과도 같은 특화된 생활들이 있다. 이걸 도시에서 생물처럼 움직이고 있다. 따라서 한 구역만 유보하는 건 안된다.

위원: 현재 4구역은 통합개발로 이뤄지고 있는데 그 바로 옆에 있는 지역은 그렇지 않다는건 형평성에 어긋나는 것 아닌가?

~ 4구역 진행사항 브리핑 ~

- 종묘 정적 공간을 보존하기 위해 수목선 아래로 건축물 높이를 제한했다.
- 4구역은 SH 입장에서는 이미 너무 많은 돈이 들었다. 1000억 넘게 들었다. 이주상가를 마련하고 여러 용역을 시행한 입장에서 진퇴양난인 상태고, 시장규모나 건축규모가 당초 예측과는 너무 달라진 상황이다.

서울시: 소, 중, 대단위로 개발하는 것이 '길 보전의 목적'을 원칙으로 하고 있지 않다. 이 지역의 촉진 위해 한동안 대단위로 개발했었지만, 촉진이 안 됐다. 이로 인해 현실적으로 촉진하려면 어떻게 해야 할까? 1년 반 동안 논의한 결과이다. 서울시의 원칙은 소단위개발이다.

(더 시간을 줄 것인가? 2구역은 어떻게 할 것인가? 전체를 다 시간을 줄 것인가? 형평성의 문제 논의)

위원: 현장을 가서 보자. 현장 상황이 어떤지 모른 채 (뭐 그런 이야기)

위원: 이미 너무 많이 갔고 시간만 지날 뿐이다.

결론

이순신은 공공부담 또는 연접대상지의 기반시설 비용으로 조성
나머지는 위원들의 현장점검 이후에 다시 재상정하기로

2014 2차(2014.02.25. 15시)

안건 1: 세운재정비촉진계획 변경

위원: 현장에 다녀와 보니 훨씬 쇠퇴하였고, 빨리 정비를 해야 할 것으로 예측했다. 하지만 생각보다 도시가 작동하고 있었고, 도심제조업이 생각보다 활성화되어있었다. 도심부 정비를 꼭 해야 하느냐는 근원적인 질문이 들었다. 잠재력이 있는 산업이 있고 개발을 소규모로 제한하자는 것은 의미는 있지만 도심산업을 고려하지는 못한 것으로 보인다. 서울시가 옛 조직이나 형태를 보존하기로 한 것이 그 목표대로 이뤄지고 있는가?

서울시: 도로 존치하면서 소규모로 개발하는 것, 계획만 그렇다. 실제로 개발이 이뤄지는 것은 20~30년 걸릴 것으로 보고 있다. 여기 있는 사업들도 필요한 것으로 그동안 계속 있을 것이다. 자연스럽게 20~30년 동안 정비되기를 바라는 것이다.

위원: 이순신 장군 사람들이 여기서 태어난 것 모른다. 역사 도심개발에서 있는 것도 무시하고 갈 수 있는가? 역사적 흔적, 조금 더 구현하고 물길, 가로 보존하는 것으로 되어있지 않은가?

결론: 소규모, 중규모로 가고 구역을 통합해서 신청하는 경우에 받아주는 유연한 사업방식으로 진행

[부록 4] 역사도심관리계획: 세운상가 일대 역사문화자원

구분		역사문화자원 명칭 및 위치		관리방향
도시구조·도시조직	옛길	원형 옛길	주요 원형 옛길14 : 청계천 하랑교터 남북길 (종로 22길, 을지로 15, 16길) 주요 원형 옛길15 : 필동천 일부 (마른내로 4길~을지로18길) 주요 원형 옛길16 : 구리재길 (창경궁로5길) 주요 원형 옛길17 : 진고개길 (수표로 6길, 충무로 2길, 창경궁로 1길, 퇴계로49길) 주요 원형 옛길18 : 을지로 17길, 마른내로 2길, 퇴계로 27, 28길 원형 가지길(도면참조)	<ul style="list-style-type: none"> 진고개길, 구리재길 등 원형 옛길 보존 및 탐방로 조성 주변 건축물 관리
		변형 옛길	종로, 을지로, 수표로, 충무로, 창경궁로	<ul style="list-style-type: none"> 종로, 을지로, 창경궁로, 충무로 보행 중심가로 조성 가로변 건축물 관리
	옛 물길		필동천, 목사동천, 청계천	<ul style="list-style-type: none"> 목사동천, 필동천, 옥류천 옛물길 복원 청계천 종합재정비 추진 및 주변 건축물 관리
	도시평면		세운상가(1930년대 소개공지)	<ul style="list-style-type: none"> 충무로, 을지로3가 일대 도시평면 보존을 위한 건축물 관리 역사문화자원을 고려한 세운 재정비촉진지구 개발관리 및 남북보행녹지축 조성
	역사적 경관		종묘 정전→남측 시가지 종묘 입구→남측 시가지	-
	근현대 건축 자산	한옥	한09 예지동 제일사	<ul style="list-style-type: none"> ❶외관, ❺구조 보존
		근대 건축물	근42 국수아파트	<ul style="list-style-type: none"> ❶외관, ❺구조, ❸추가조사 필요
			근43 대진정밀	<ul style="list-style-type: none"> ❶외관, ❺구조, ❸추가조사 필요

자 원		현대 건축물	현128	세운상가	• ❶외관, ❸구조 보존
			현128-1	청계상가+대림상가	• ❶외관, ❸구조 보존
			현129	삼풍상가+풍전상가	• ❶외관, ❸구조 보존
			현129-1	신성상가+진양상가	• ❶외관, ❸구조 보존
			현154	을지로 하나은행	• ❷외관 일부면 보존
			현179	극동극장	• ❷외관 일부면 보존
	기타 건조물	한옥	도면 참조		-
조경요소 (수목)		예관동 향나무(서2-13)		-	
비 물 리 적 잠 재 요 소	멸실/매장문화재 표석 등 설치 장소	한성부 중부 관아터, 표교터, 국도극장터, 동평관터, 충무공이순신 생가터, 양성지살던곳터		• 매장문화재는 '4대문안 문화유 적 보존방안 연구'에 따라 관리	
	생활유산	양미옥, 조선옥, 을지면옥, 을지다방, 함흥냉면			

자료: 서울시(2015b, pp.213-214)를 바탕으로 재구성

Abstract

Analysis of the Formation of the ‘Preservation’ Discourse and Key Issues Regarding the Se-woon District Redevelopment Plan

Ara Song

Department of Landscape Architecture

The Graduate School of Environment Studies

Seoul National University

The preservation debate, sparked in January 2019 against the backdrop of Euljiro and Se-woon District in Seoul, temporarily halted the redevelopment plan that has been under way for more than three decades. At the center of the preservation debate sparked by this area are Se-woon Sangga, downtown manufacturing, old urban structures and living heritage. They were not considered ‘heritage’ in the existing discussions and were in areas that could not be legally protected. The Seoul Metropolitan Government, which advocates “historical city” and “urban regeneration,” is drawing up alternatives at various levels, along with reflecting on redevelopment projects. So far, plans around Se-woon district have gradually changed in a way that reflects the preservation debate. However, there were trial and error in the process, and the demolition of some areas led to a temporary suspension of the project. Therefore, it is very necessary at this point to grasp what the debate on preservation has been about, in what context, and how such discussions have been reflected in the plan.

In this study, the focus is on the process of forming preservation discussions on things that are considered socially valuable in the process of redevelopment projects around Se-woon district. The use of literature (public documents, policy reports, research reports, newspaper articles, minutes of meetings, etc.) as the main material formed the framework of the discussion, and additional calls, interviews were carried out. In addition, the researcher collected opinions from individuals who are difficult to access by using various media, broadcasting interviews, and symposiums.

Prior to the redevelopment plan, the government had implemented a strong relocation policy for ‘regulation of population in the metropolitan area’. In 2009, the government covered development projects with the concept of conservation of ecology and history. In this context, preservation was mostly carried out in the form of screening and marking of targets. Here preservation discussions were presented by experts who mainly deliberated and consulted and were reflected in the plan. The next reason for the cancellation of the redevelopment plan in 2009 was the biggest difference in opinions among public organizations (Seoul Metropolitan Government and the Cultural Heritage Administration) and residents (Sewoon Sangga County and its surrounding departments). As a result, the project was completely scrapped due to conflicts among residents and the rekindling of the preservation debate in Se-woon Sangga.

In the process of changing the redevelopment plan, the main actors were the public and experts. The public used public hearings and other channels to communicate with residents, but were limited to conflicting relationships. In addition, the conservation discussion included in the plan takes a passive approach to urban manufacturing and old urban organizations. The plan,

which was aimed at protecting urban industries and slowing down the pace of development, resulted in development in a passive manner. The recent demolition of part of the Se-woon 3rd zone has made conservation discussions a big issue in society, which has led to more diverse actors actively participating in the formation of conservation discussions. It is also working on institutional and non-institutional communication channels in the public and preserving various preservation targets, including manufacturing and living heritage. However, it is still in a confrontational relationship with residents, civic groups and citizens who insist on preserving the area.

Preservation debate is a component of the cultural identity and quality of life of the city. Also, it is the result of social discussion, debate and practice, which in turn define the identity of society. Therefore, this study is meaningful in that it can read the period and values by looking at the flow of conservation discussions from a common perspective. In addition, it attempted to clarify its position on the preservation value of each actor at a time when the public and the subject forming the conservation debate are at odds. This reduces social conflicts over values already agreed upon, and can be used as basic data for social consensus.

keywords : Se-woon Sangga, Sewoon Redevelopment Zone, Urban Manufacturing, Redevelopment and Conservation

Student Number : 2017-28538